

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2020/2021



TII

**A PARTILHA DE ENCARGOS (*BURDEN SHARING*) NA NATO -
AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO E DA POSIÇÃO NACIONAL**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**João Pedro Viana Fragoso Xavier
MAJOR, ARTILHARIA EXE**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

**A PARTILHA DE ENCARGOS (*BURDEN SHARING*) NA
NATO - AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO E DA POSIÇÃO
NACIONAL**

MAJOR, ARTILHARIA EXE João Pedro Viana Fragoso Xavier

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2020/2021

Pedrouços 2021



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

**A PARTILHA DE ENCARGOS (*BURDEN SHARING*) NA
NATO - AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO E DA POSIÇÃO
NACIONAL**

MAJOR, ARTILHARIA EXE João Pedro Viana Fragoso Xavier

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2020/2021

Orientador: TENENTE-CORONEL, ADMINISTRAÇÃO MILITAR GNR
Carlos Manuel Rodrigues Coelho

Pedrouços 2021



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **João Pedro Viana Fragoso Xavier**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**A partilha de encargos (*burden sharing*) na NATO - Avaliação da evolução e da posição nacional**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2020/2021** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **12 de maio de 2021**

João Pedro Viana Fragoso Xavier



Agradecimentos

À minha mulher Filipa e ao meu filho Tomás, pela compreensão e sacrifício, suportando a minha ausência mesmo estando próximo. Só com o vosso apoio incondicional foi possível ultrapassar este desafio. Obrigado por todo o vosso amor.

Aos meus pais, pelos valores incutidos e pela preocupação constante em garantir a minha felicidade e bem-estar, permitindo-me correr atrás dos meus objetivos.

Ao senhor Tenente-Coronel Carlos Manuel Rodrigues Coelho, meu orientador, pelo acompanhamento permanente, frontalidade e palavras de incentivo durante toda a investigação, contribuindo decisivamente para o resultado final alcançado. Espero que o resultado final corresponda às suas expetativas.

Ao Senhor Capitão-de-mar-e-guerra Luís Daniel Carona Jimenez, Diretor de Curso, deixo o reconhecimento pela disponibilidade, apoio, compreensão e sábios conselhos, permitindo o foco dos auditores deste Curso no essencial.

A especificidade do tema desta investigação implicou o envolvimento de diversas pessoas que, de forma abnegada e altamente prestimosa, disponibilizaram-se desde o primeiro contacto para a concretização desta investigação. Destarte, gostaria de agradecer a todos os entrevistados pelo contributo e informação partilhada: ao Cor INF Res António Martins Gomes Leitão, ao Cor ART António Alberto Crispim Paradelo, ao CMG Carlos Manuel Pereira Mendes, ao TCor ART José Carlos Pinto Mimoso, ao CFr Diogo Inácio da Rocha Guerreiro de Oliveira, ao CFr António Jorge Oliveira Marques, à Dr.^a Catarina Nunes e ao Sr. Nuno Quaresma.

Deixo ainda uma palavra de apreço a todos os camaradas de curso, pela amizade, camaradagem e sentido do dever, as adversidades tornaram-nos mais fortes e capazes de enfrentar as exigências que o futuro nos trará.

Por último ao meu amigo Sérgio Marques, Major, companheiro de várias jornadas, pelo incentivo, apoio, conselhos e disponibilidade permanente.



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento teórico e conceptual	5
2.1. Estado da Arte	5
2.2. Base Conceptual	8
2.2.1. <i>Burden sharing</i>	8
2.2.2. <i>Defence Investment Pledge</i>	10
2.2.3. <i>NATO Defence Planning Process</i>	10
2.2.4. Produto Interno Bruto	10
2.2.5. Capacidade militar	10
2.3. Metodologia	11
2.3.1. Percurso metodológico	12
2.3.2. Método	12
3. Evolução da posição nacional relativamente ao DIP	14
3.1. Percentagem do PIB afeto a despesas com Defesa	15
3.2. Despesa com equipamentos principais como percentagem das despesas com Defesa	17
3.3. Posição nacional face ao DIP	19
3.4. Síntese conclusiva	20
4. Contribuição nacional atual na NATO	21
4.1. Orçamento	21
4.2. Capacidades	22
4.3. Contribuição	23
4.4. Síntese conclusiva	24
5. Desafios e oportunidades para as FFAA	25
5.1. Desafios	25
5.1.1. Financeiro	25
5.1.2. Ciclos de planeamento e edificação de capacidades	25
5.1.3. COVID-19	26
5.2. Oportunidades	26
5.2.1. Edificação de Capacidades	26
5.2.2. Base Tecnológica e Industrial de Defesa	27
5.2.3. Reforço da ação externa no domínio da Defesa	27



5.2.4. Revisão da partilha de encargos	28
5.3. Síntese conclusiva e resposta à QC	28
6. Conclusões	31
Referências bibliográficas	36

Índice de Apêndices

Apêndice A – Metodologia da Investigação	Apd A - 1
Apêndice B – Guião para as entrevistas semiestruturadas.....	Apd B - 1
Apêndice C – Entidades entrevistadas	Apd C - 1
Apêndice D – Extratos das entrevistas.....	Apd D - 1
Apêndice E – Sinopse legislativa e Programas de Governo.....	Apd E - 1

Índice de Figuras

Figura 1 – Despesas de Defesa em percentagem do PIB versus despesas em equipamentos principais em percentagem das despesas de Defesa	3
Figura 2 – Formas de financiamento NATO	5
Figura 3 – Despesa militar portuguesa - 1852 a 2019 (em percentagem do PIB).....	8
Figura 4 – Percentagem da despesa de Defesa por categoria principal.....	22
Figura 5 – Participação das FFAA em Missões Internacionais 2019.....	23

Índice de Quadros

Quadro 1 – Resumo da metodologia de investigação.....	12
Quadro 2 – Resumo da despesa com Defesa (2014-2020).....	17
Quadro 3 – Resumo do investimento em Defesa (2014-2020)	18
Quadro 4 – Resumo dos valores nacionais por métrica	24
Quadro 5 – Estimativa do esforço financeiro respeitante ao DIP (2021-2024).....	25
Quadro 6 – Metodologia da investigação	Apd A - 1

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Entidades entrevistadas.....	Apd C - 1
Tabela 2 – Extratos das entrevistas dirigidas.....	Apd D - 1
Tabela 3 – Sinopse legislativa e Programas de Governo.....	Apd E - 1



Resumo

A partilha de encargos na *North Atlantic Treaty Organization*, tem sido alvo de divergências desde a fundação da Aliança, porquanto não tem existido um consenso na forma de analisar o comportamento dos diversos Estados-Membros, bem como na identificação de formas e instrumentos que permitam avaliar e comparar o seu contributo.

Resultante da análise da evolução da posição nacional e da contribuição atual para a *North Atlantic Treaty Organization*, este estudo tem como desiderato propor contributos para Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes do compromisso assumido na Cimeira de Gales em 2014. Para tal, a investigação seguiu um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação qualitativa e num desenho de estudo de caso.

Em suma, constata-se que Portugal assume uma vontade inequívoca de cumprir e honrar os compromissos assumidos no âmbito da partilha de encargos, destacando-se, sobretudo, a sua contribuição para missões, operações e outros compromissos fora do território nacional, colaborando decisivamente para a capacidade de dissuasão e segurança coletiva da Aliança.

Das conclusões emergem contributos que possibilitam a Portugal e às Forças Armadas portuguesas superar os desafios atuais, potenciando as oportunidades, de forma a alcançar as metas estabelecidas para 2024.

Palavras-chave:

NATO, partilha de encargos, *burden sharing*, *defence investment pledge*, Cimeira de Gales



Abstract

Burden sharing in the North Atlantic Treaty Organization has been the subject of divergence since the inception of the Alliance, as there has been no consensus on how to analyze the behavior of the different member states, as well as on the identification of ways and instruments to assess and compare their contribution.

Starting from the analysis of the evolution of the national position and the current contribution to the North Atlantic Treaty Organization, this study aims to propose contributions for Portugal to address the challenges and explore the opportunities arising from the commitment made in 2014 at the Wales Summit. To this end, the research followed an inductive reasoning approach, based on a qualitative research strategy and a case study design.

In short, it emerges that Portugal has a clear will to fulfill and comply with the commitments made under burden sharing, highlighting in particular its contribution to missions, operations and other commitments outside the National Territory, which contributes crucially to the Alliance's capacity for deterrence and collective security.

The conclusions provide contributions that will enable Portugal and the Portuguese Armed Forces to meet current challenges and increase opportunities to achieve the goals set for 2024.

Keywords:

NATO, burden Sharing, defence investment pledge, Wales Summit



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

B

BTID Base Tecnológica e Industrial de Defesa

C

CE Conceito Estratégico

CEDN Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CPDM Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

D

DGPDN Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

DGRDN Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional

DIP *Defence Investment Pledge*

DIPLAEM Divisão de Planeamento Estratégico Militar

DMPDM Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar

E

EMGFA Estado-Maior-General da Forças Armadas

EUA Estados Unidos da América

F

FFAA Forças Armadas

FED Fundo Europeu de Defesa

G

GNR Guarda Nacional Republicana

H

HLGP *Headline Goal Process*

I

IUM Instituto Universitário Militar

L

LIM Lei das Infraestruturas Militares

LPM Lei de Programação Militar

M

MAI Ministério da Administração Interna

MCR *Minimum Capabilities Requirements*

MDN Ministério da Defesa Nacional

MFin Ministério das Finanças



MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
N	
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NDPP	<i>NATO Defence Planning Process</i>
NPO	Navio de Patrulha Oceânica
NSIP	<i>NATO Security Investment Program</i>
O	
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
ONU	Organização das Nações Unidas
P	
PESCO	<i>Permanent Structured Cooperation</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
Q	
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QG	Quartel-General
R	
RAP	<i>Readiness Action Plan</i>
S	
SF	Sistema de Forças
SG	Secretário-Geral
T	
TII	Trabalho de Investigação Individual
U	
UE	União Europeia



1. Introdução

A *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), foi criada a 4 de abril de 1949 em Washington, nos Estados Unidos da América (EUA), com o propósito de unir os EUA à Europa após a Segunda Guerra Mundial, garantindo a segurança transatlântica e a cooperação política e militar entre Estados-Membros, criando, assim, as condições de estabilidade para a recuperação e reconstrução europeia. Trata-se de uma Aliança política e militar que tem como objetivo primário a salvaguarda da liberdade e da segurança dos seus membros (Bernardino, 2019).

Portugal, como membro fundador da NATO, ao assinar o Tratado de Washington assumiu o compromisso de cumprir o estipulado nos seus artigos, mormente os seus artigos segundo e terceiro, que enaltecem a colaboração económica entre membros e o desenvolvimento da capacidade individual e coletiva para resistir ao ataque armado, assim como o célebre artigo quinto que estabelece a resposta coletiva a um ataque contra um Estado ou vários Estados-Membros (NATO, 1949).

Porém, desde a sua fundação até à atualidade, o ambiente estratégico global onde a NATO se insere tem sofrido grandes mudanças, surgindo novos desafios e ameaças que colocam à prova a capacidade de adaptação e transformação da Aliança. É através do Conceito Estratégico (CE) da NATO que são identificadas as políticas a seguir e as capacidades militares a edificar, para que os Estados-Membros garantam a segurança, a defesa e a liberdade do espaço euro-atlântico (NATO, 2020).

Embora esteja em elaboração um novo CE para a NATO, o atualmente em vigor - aprovado na Cimeira de Lisboa em 2010 - reafirma a prioridade da Aliança na aplicação do princípio da defesa e segurança coletiva, garantindo a projeção de uma força robusta no local e momento necessários. Nesta asserção, foram estabelecidas as tarefas primárias (defesa coletiva, gestão de crises e segurança colaborativa), revistas as atuais ameaças à segurança, intensificada a necessidade de promover a segurança internacional através da cooperação e enfatizada a necessidade de manter uma postura de dissuasão e capacidade de defesa contra múltiplas ameaças (NATO, 2010).

O CE constitui-se como elemento fundamental no enquadramento do tema deste Trabalho de Investigação Individual (TII), por reforçar que a relação transatlântica deverá permanecer com a mesma força e importância, garantindo que continuará a ser defendida com base na solidariedade, servindo propósitos comuns e aplicando uma partilha de encargos justa e equitativa para todos os Estados-Membros, por forma a garantir capacidades



conjuntas impossíveis de serem edificadas individualmente por alguns Estados-Membros. Reafirma, ainda, a necessidade do desenvolvimento dessas capacidades através da modernização dos equipamentos e do financiamento comum e partilhado (NATO, 2010).

Este desiderato foi reforçado em 2014 na Cimeira de Gales, num momento em que a Aliança enfrentava diversos desafios, nomeadamente com a ameaça crescente a Leste, após a anexação da Crimeia pela Federação Russa, e a Sul, com a propagação da violência e do extremismo no Norte de África e Médio Oriente. Neste quadro, foram tomadas importantíssimas decisões com o intuito de preparar a Aliança para o futuro, através da aprovação do NATO *Readiness Action Plan* (RAP), reafirmando a necessidade de investir na modernização do aparelho militar, apesar do esforço necessário no seu financiamento. Fundamental foi, de igual forma, a decisão tomada unanimemente na reversão do desinvestimento e declínio dos orçamentos dos Estados-Membros na área da Defesa, por forma a garantir uma divisão mais eficaz e equilibrada dos custos e responsabilidades (NATO, 2014).

Foi então estabelecido o compromisso que o aumento da despesa em Defesa teria de demonstrar um comprometimento do poder político, alcançando no mínimo os 2% do Produto Interno Bruto (PIB) de cada Estado no prazo máximo de dez anos (até 2024), e que, pelo menos 20% dessa verba atribuída para a Defesa teria que se traduzir em investimento, materializado através da aquisição de novos equipamentos e de projetos de investigação e desenvolvimento. Este compromisso, designado de *Defence Investment Pledge* (DIP), determinou ainda que o progresso destas metas seria analisado anualmente em reunião de Ministros da Defesa e revisto com os Chefes de Estado e de Governo (NATO, 2014).

Em 2016, na Cimeira de Varsóvia, foi enaltecido o esforço na reversão do desinvestimento, registando-se pela primeira vez desde 2009 um aumento da despesa com a Defesa. Foi ainda demonstrada a importância do RAP na mudança de postura militar da NATO e na sua capacidade de resposta e flexibilidade (NATO, 2016).

Posteriormente, em 2018, na Cimeira de Bruxelas, num momento em que a NATO se viu confrontada por diversas ameaças provenientes de atores estatais e não estatais - forças militares, grupos terroristas, ciberespaço e as novas ameaças híbridas - foi reafirmado o compromisso coletivo de investimento na área da Defesa e relevada como fulcral a partilha de encargos como fator de coesão, solidariedade, credibilidade e compromisso da Aliança (NATO, 2018a).



No ano de 2019, em Londres, foi reportado o excelente progresso levado a cabo por todos os Estados-Membros no crescente investimento na área da Defesa, na aquisição e implementação de novas capacidades e no fortalecimento da capacidade individual e coletiva (NATO, 2019).

De acordo com a última informação disponibilizada pela NATO, estima-se que no final deste ano, Portugal ainda esteja aquém das metas estabelecidas (Figura 1).

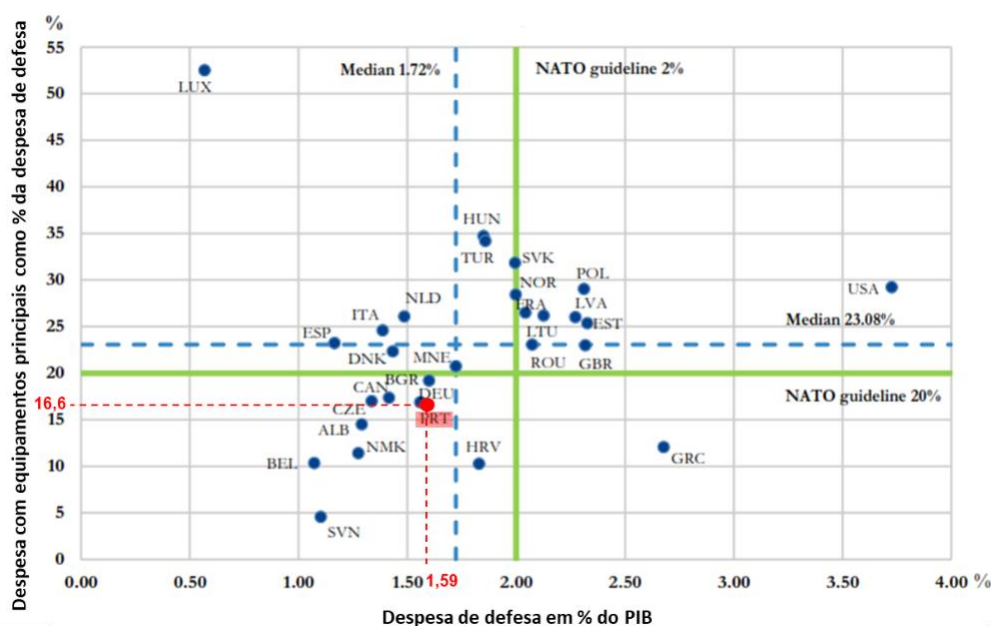


Figura 1 – Despesas de Defesa em percentagem do PIB versus despesas em equipamentos principais em percentagem das despesas de Defesa

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2021c).

Por tudo o que antecede, a temática em estudo assume especial relevância, na medida em que visa avaliar a posição nacional face à partilha de encargos na NATO, apresentando uma análise da mesma, com o desiderato último de identificar os desafios e as oportunidades para Portugal e para as Forças Armadas (FFAA) portuguesas, que advêm do compromisso assumido em atingir as metas definidas até 2024.

Esta investigação, inserida no domínio de investigação das Ciências Militares, enquadrada na área de investigação do Estudo das Crises e dos Conflitos Armados e subárea da Estratégia Militar (Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro), teve como objeto de estudo a partilha de encargos na NATO, por forma a identificar os desafios e as oportunidades para Portugal e para as FFAA portuguesas. Desta forma, a análise foi delimitada de acordo com três domínios: tempo, espaço e conteúdo (Santos & Lima, 2019, p. 42). Ao nível temporal, abordou-se o período compreendido entre 2014, data da Cimeira da NATO em Gales, onde foi estabelecido o DIP a atingir pelos Estados-Membros, e 2024,



data limite para que atinjam a meta definida. Especialmente, este estudo focou-se na Defesa Nacional. Quanto ao conteúdo, restringe-se aos três pilares que materializam a contribuição nacional na NATO: orçamento, capacidades e contribuições.

O Objetivo Geral (OG) desta investigação é: propor contributos para Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes da partilha de encargos na NATO. Para se conseguir desconstruir o OG, foram elencados dois Objetivos Específicos (OE):

OE1: Interpretar a evolução da posição nacional;

OE2: Analisar a contribuição nacional atual na NATO.

De modo a responder ao OG definido, formulou-se a seguinte Questão Central (QC): de que forma poderá Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes da partilha de encargos na NATO? A partir da QC, foram formadas duas Questões Derivadas (QD), cujas respostas permitirão alcançar os OE estabelecidos:

QD1: De que forma evoluiu a posição nacional?

QD2: Qual a contribuição portuguesa atual na NATO?

Face ao exposto, com o intuito de garantir uma sequência lógica para a investigação, o presente TII encontra-se organizado em seis capítulos, onde se inclui a presente introdução. No segundo capítulo, apresenta-se o estado da arte, os conceitos teóricos essenciais para a compreensão do objeto de estudo, assim como o modelo de análise. No terceiro capítulo será interpretada a evolução da posição nacional face ao DIP acordado e, no final, é dada resposta à QD1. No quarto capítulo analisa-se o contributo nacional atual para a NATO, sustentado em três pilares (orçamento, capacidades e contribuição), com o intuito de responder à QD2. O quinto capítulo propõe contributos para Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes da partilha de encargos na NATO e assim responder à QC. Por último, as conclusões, têm como propósito apresentar o sumário das linhas de investigação, avaliar os resultados obtidos em relação aos objetivos e problema de investigação, terminando com a identificação de contributos para o conhecimento, das limitações da investigação e recomendações.



2. Enquadramento teórico e conceptual

O presente capítulo apresenta o estado da arte relativo ao tema, o enquadramento conceptual e a metodologia adotada.

2.1. Estado da arte

A problemática da partilha de encargos no seio da NATO, surgiu praticamente desde a sua fundação em 1949, levando à publicação de diversa literatura com o propósito de analisar o comportamento dos diversos Estados-Membros, bem como de identificar formas e instrumentos que permitissem avaliar e comparar o seu contributo. Assim, este tema tornou-se alvo de diversas discussões ao longo do tempo, provocando troca de acusações entre os países porquanto não existia um consenso quanto à forma mais apropriada de medir o real contributo dos Estados.

Por forma a facilitar a compreensão da temática em estudo, importa, em primeiro lugar, esclarecer que as contribuições dos Estados-Membros para a NATO são efetuadas essencialmente de duas formas, direta e indireta, conforme Figura 2. A direta, subdivide-se no Fundo Comum (*Common Funding*), Fundo Conjunto (*Joint Funding*) e outros Fundos. Para o Fundo Comum, que se subdivide em Orçamento Civil (*Civil Budget*), Orçamento Militar (*Military Budget*) e no NATO *Security Investment Program* (NSIP), os países contribuem de acordo com uma fórmula de partilha de custos acordada periodicamente e sustentada no seu PIB. Relativamente ao Fundo Conjunto e outros Fundos, a comparticipação é definida de forma específica para cada um deles. Por outro lado, a forma indireta, representa a maioria das contribuições e é feita de modo voluntário de acordo com o princípio “*costs lie where they fall*”, ou seja, os custos são suportados pelos países de origem, exceto quando o artigo quinto do Tratado de Washington é invocado. É sobretudo na forma indireta que recai o compromisso de Gales, isto é, o DIP (NATO, 2021a).

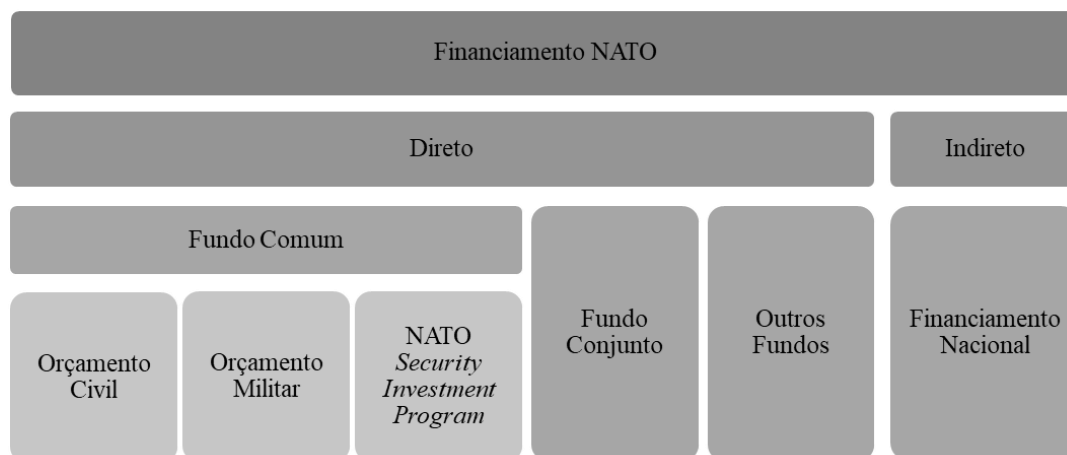


Figura 2 – Formas de financiamento NATO



Kunertova (2017) elaborou um artigo onde apresenta uma evolução histórica sobre a partilha de encargos na NATO, com o intuito de justificar que o DIP não é uma forma justa nem eficaz de garantir a divisão de encargos. Nesse sentido, apresenta quatro argumentos para justificar a adoção de métricas qualitativas em oposição às quantitativas adotadas. Em primeiro lugar, argumenta que os 2% do PIB para gastos em Defesa não são mais do que uma ferramenta política, para que os EUA coajam alguns aliados a aumentar os seus gastos em Defesa e em simultâneo consigam garantir mais fundos do Congresso. Em segundo, alega que a obsessão com o DIP conduz a um vazio estratégico, desviando a Aliança da necessidade urgente em fortalecer a sua postura de defesa e dissuasão, argumentando que um aumento das despesas não significa gastar de forma inteligente. Em terceiro, justifica que o DIP não é um indicador real da melhoria da defesa coletiva, provocando um fosso qualitativo entre as FFAA dos diferentes aliados. Por último, sustenta que, apesar do DIP impulsionar os orçamentos de Defesa, não são esses gastos que permitem garantir a coesão e a segurança coletiva da Aliança.

Também Bogers, Beeres e Bollen (2020) efetuaram uma interpretação sobre a partilha de encargos da NATO, tendo por base 153 artigos publicados no período entre 1966-2020, onde descrevem o comportamento dos Estados-Membros em relação à temática sob três dimensões. Na primeira, que procurou elucidar a forma como são distribuídos os encargos na Aliança, os autores concluíram que as mudanças da ameaça e as transformações da estratégia da NATO dificultam a investigação, demonstrando que, durante a Guerra Fria era possível medir o encargo recorrendo simplesmente à percentagem do PIB afeto à Defesa, atualmente, com a panóplia de missões que a NATO conduz, torna-se impossível quantificar o real contributo recorrendo apenas a um indicador. Na segunda dimensão, procuraram identificar a razão pela qual os Estados-Membros contribuem da forma como o fazem, concluindo que existem quatro vetores: (i) ameaça externa, em que a coesão varia de acordo com as ameaças externas à segurança coletiva; (ii) dilema da segurança da Aliança, em que a coesão deriva da capacidade coerciva do “Líder” em exigir o contributo (neste caso os EUA); (iii) bem público, em que o comportamento é essencialmente um problema de bens públicos; (iv) política interna, em que o comportamento deriva de fatores políticos e económicos internos de cada Estado. Por último, no terceiro paradigma, concluíram que a capacidade da Aliança não pode ser entendida como a soma dos contributos individuais, mas sim da fusão de sinergias entre os diversos Estados-Membros, em que cada estado contribui



de forma distinta conforme a situação, tornando-se essa interdependência e as relações de cooperação a garantia de robustez da NATO.

Numa outra perspetiva, S. Weber, Y. Weber e Wiesmeth (2020) procuraram correlacionar a hierarquia dos Estados-Membros com a partilha de encargos, concluindo que, apesar de até à dissolução da União das Repúblicas Socialista Soviéticas a partilha de encargos se encontrar relacionada com o PIB e a população total dos Estados-Membros, desde 1990, os contributos variam de acordo com o nível hierárquico que ocupam na organização e com a consciencialização da sua população relativamente à NATO. O “superlíder” EUA domina a Aliança através de uma auto vinculação institucional para evitar a ação unilateral, garantido a relevância da NATO e a sua continua expansão, competindo-lhe determinar ou impor as regras. Seguem-se os “líderes”, onde se incluem os restantes membros fundadores e os Estados que aderiram até 1990, registando comportamento diferente consoante o nível de perceção da sua população relativamente à importância e papel da NATO. Por último, os “seguidores”, onde se inserem os países que aderiram após 1990, pela inexperiência, proximidade com a Federação Russa e apoio interno da população face à importância da NATO, tendem a seguir as determinações do “superlíder” e dessa forma tendem a apresentar uma tendência crescente das despesas militares.

Como complemento às métricas quantitativas acordadas na Cimeira de Gales, Robison (2020) propõe que sejam adicionados outros fatores de *soft* e *hard power* para garantir que a Aliança continua a ser capaz de cumprir os seus objetivos e a sua função primária e, concomitantemente, refletir de forma transparente e isenta a partilha de encargos entre os diversos aliados. Os fatores e instrumentos de medida propostos são: (i) poder militar, avaliando a capacidade militar de um aliado em resistir a um ataque armado; (ii) estado da democracia, medindo a liberdade e valores democráticos individuais em cada Estado-Membro; (iii) *Soft Power*, analisando a capacidade de um aliado em implementar os valores democráticos e de perpetuá-los no exterior; (iv) liberdade económica, avaliar a estabilidade económica; (v) contribuição para operações NATO e para a interoperabilidade, no entanto, apesar de estes fatores não terem um valor mínimo a atingir, são avaliados noutras métricas que englobam a partilha de encargos NATO, conforme será explanado mais adiante nesta investigação.

Relativamente ao caso português, apesar de não estar diretamente relacionado com a problemática da partilha de encargos, Ferraz (2020) apresenta uma análise da despesa nacional em Defesa no período de 1852 a 2019 (Figura 3), permitindo identificar que, desde

a entrada de Portugal na NATO e até ao fim da guerra colonial, a despesa neste setor foi aumentando gradualmente, atingindo o seu pico no decorrer do conflito. De igual forma, é possível verificar que desde o fim da guerra colonial e até ao início do século XXI a despesa em Defesa teve uma queda abrupta estabilizando posteriormente.

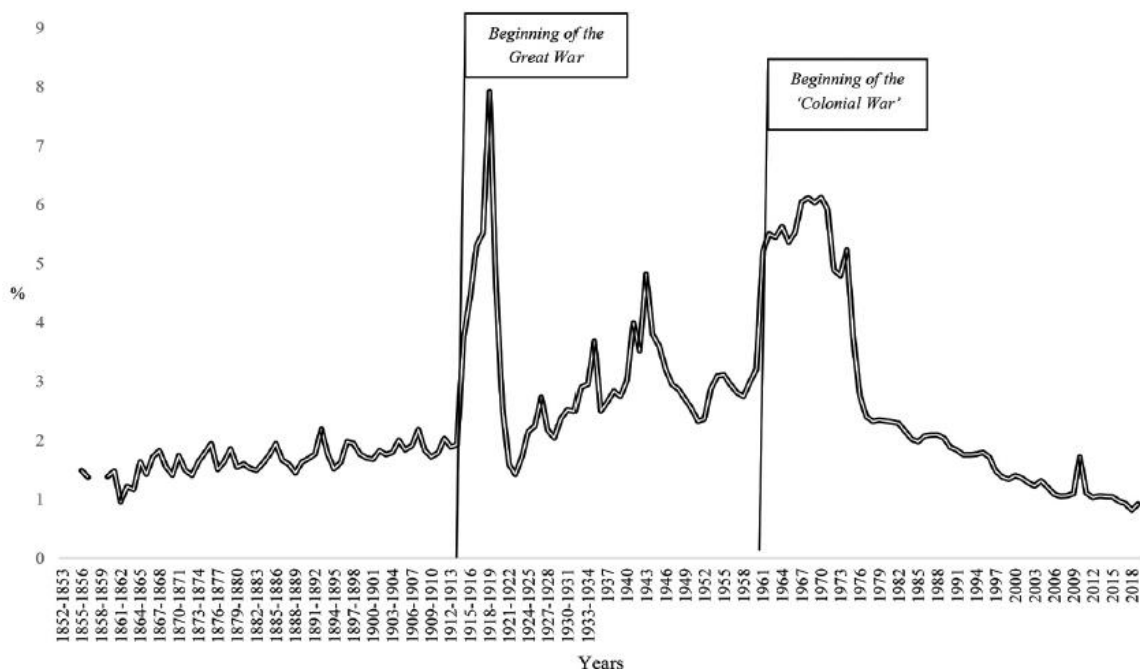


Figura 3 – Despesa militar portuguesa - 1852 a 2019 (em percentagem do PIB)

Fonte: Ferraz (2020, p. 2).

2.2. Base Conceptual

Para melhor entender a temática em estudo, importa especificar os conceitos base que foram identificados através da revisão de literatura e que irão nortear esta investigação.

2.2.1. *Burden sharing*

A partilha de encargos, comumente conhecida como *burden sharing*, é definida como o peso relativo da distribuição de contribuições (recursos financeiros e humanos, instalações e serviços), riscos e responsabilidades entre os países aliados, associados à geração, emprego e manutenção de capacidades, na consecução dos objetivos comuns da Aliança (Mesterhazy, 2018).

Este conceito foi adotado pela NATO para avaliar o compromisso dos Estados-Membros e assenta essencialmente em sete métricas agrupadas em três indicadores designados por “3C’s” (D. Oliveira, entrevista por videoconferência, 11 de março de 2021; Mesterhazy, 2018)¹:

¹ De acordo com os autores, as métricas um e dois são igualmente designadas por *input metrics* ou métricas qualitativas, enquanto as métricas três a sete são designadas por *output metrics* ou métricas quantitativas.



- Orçamento (*Cash*) – Os Estados-Membros contribuem monetariamente para a NATO através da sua despesa interna com a Defesa, assente no DIP, e que tem como base o PIB de cada país (Drones, 2018; Hicks et al., 2018).
 - Métrica um - Percentagem do PIB afeto a despesas em Defesa;
 - Métrica dois - Despesa com equipamentos principais, incluindo as despesas relacionadas com pesquisa e desenvolvimento, como percentagem das despesas em Defesa.
- Capacidades (*Capabilities*) – Sendo a NATO uma Aliança político-militar assente no conceito de defesa coletiva, é exigido aos Estados-Membros, conforme o tratado de Washington de 1949, que mantenham as suas FFAA credíveis e prontas para cumprir os desígnios da Aliança. Tal fato só será possível se se mantiver uma modernização e adequação do aparelho militar face às novas ameaças. Neste sentido, falamos da manutenção ou edificação de uma determinada capacidade militar (Zannella, 2020). Este indicador está correlacionado com o NATO *Defence Planning Process* (NDPP).
 - Métrica três - Implementação dos objetivos de capacidade NATO;
 - Métrica quatro - Percentagem de forças passíveis de ser empregues em operações;
 - Métrica cinco - Percentagem de forças passíveis de ser mantidas em operações.

Incluída neste indicador, está ainda uma diretriz que limita a 50% o fornecimento de qualquer capacidade individual por um membro da Aliança, garantindo que a NATO não está dependente exclusivamente de um aliado em qualquer capacidade (Mattelaer, 2016).
- Contribuições (*Contributions*) – A contribuição de um país pode ser medida através do emprego de forças terrestres, aéreas e navais ao serviço da Aliança, considerando a participação em operações, exercícios e estruturas NATO (Mattelaer, 2017).
 - Métrica seis - Percentagem de militares, meios aéreos e navais destacados e/ou empregues em operações, missões, compromissos no exterior e outras atividades (NATO e no âmbito de outras organizações ou coligações);
 - Métrica sete - Percentagem de preenchimento de cargos em estruturas de comando NATO.



Cumpre referir que os indicadores Capacidades e Contribuições, apesar de serem considerados muito importantes, são, por motivos de classificação de segurança, os menos conhecidos e os mais difíceis de medir.

2.2.2. *Defence Investment Pledge*

O DIP refere-se ao compromisso efetuado pelos Chefes de Estado e de Governo presentes na Cimeira NATO de Gales em 2014, materializado no aumento do investimento com Defesa, tendo sido acordado o valor mínimo das despesas em Defesa de 2% do PIB, do qual 20% deve ser destinado ao investimento, incluindo a aquisição de novos equipamentos e as atividades de investigação e desenvolvimento (Cordesman, 2019).

2.2.3. *NATO Defence Planning Process*

O NDPP é um processo que visa harmonizar o planeamento das capacidades de defesa dos países da Aliança, através da identificação atempada da tipologia e quantidade de forças necessárias ao cumprimento de todo o espectro de missões da NATO. É um ciclo que reflete as principais linhas de ação para fazer face às ameaças identificadas no curto, médio e longo prazo, sendo desencadeado num período de quatro anos e assente em cinco etapas distintas (Deni, 2020; Ministério da Defesa Nacional [MDN], 2020).

De uma forma muito concisa, as etapas são: desenvolvimento da orientação política e definição dos objetivos a serem alcançados; determinação dos requisitos militares, quantitativos e qualitativos, designados de *Minimum Capabilities Requirements* (MCR); distribuição dos MCR pelos membros da Aliança (através da divisão justa de encargos) e que resulta nos *Capability Target Package*; apoio na implementação das metas; e, por último, é efetuada a avaliação de resultados e efetuado um relatório de capacidade (*Capability Report*) (Deni, 2020).

2.2.4. Produto Interno Bruto

Sendo uma das noções mais utilizadas e a base para outros conceitos, o PIB pode ser descrito como um indicador de medição da produção total de bens e serviços, durante um determinado período de tempo, usualmente um ano, na economia de um país (Henderson & Neves, 2001).

2.2.5. Capacidade militar

De acordo com (2) da alínea b do ponto 4 do Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro, que estabelece a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), o conceito de capacidade militar é entendido como “o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de



um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir”, devendo englobar os vetores de desenvolvimento de “doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade”.

2.3. Metodologia

A orientação metodológica seguida neste TII, está em concordância com as normas (NEP/INV—001(A1), 2020; NEP/INV—003(A3), 2020) e orientações metodológicas em vigor no Instituto Universitário Militar (IUM) (Fachada, Ranhola, Marreiros & Santos, 2020; Santos & Lima, 2019) e encontra-se resumida no Quadro 1.

Quanto à filosofia do método científico, o posicionamento ontológico seguido foi o “objetivismo”, no qual, de acordo com Bryman (2012, p. 32), os fenómenos sociais confrontam-nos como fatos externos que estão para além do nosso alcance ou influência, considerando-se desta forma que as metas estabelecidas para a partilha de encargos são uma realidade concreta e que irão condicionar a ação do Estado português, resultando numa reação que poderá ser observada e medida.

Relativamente ao posicionamento epistemológico adotou-se uma posição “positivista” porquanto o posicionamento de Portugal pode ser verificado e explicado através de factos concretos, não sendo influenciado por teorias pré-existentes (Bryman, 2012, p. 27).

A investigação seguiu uma metodologia de raciocínio indutivo que, seguindo uma cadeia de raciocínio, partiu do conceito particular da partilha de encargos na NATO, para uma questão mais ampla que é a contribuição nacional, procurando ampliar o conhecimento (Prodanov & Freitas, 2013). Segundo Bryman (2012) procurou-se partir da observação dos conceitos e factos conhecidos para chegar a conclusões.

Foi adotada uma estratégia de investigação qualitativa, pois o seu objetivo é avaliar a posição nacional, procurando entender as razões subjacentes à mesma, e não apenas medi-la com recurso à análise estatística (Santos & Lima, 2019).

O desenho de pesquisa aplicado assenta no estudo de caso, porque constitui-se como uma estratégia de pesquisa abrangente e de forma aprofundada, que procura descrever a posição nacional, esclarecendo os motivos subjacentes à mesma, face às metas estabelecidas pela partilha de encargos na NATO (Prodanov & Freitas, 2013).

Neste âmbito, a recolha de dados foi conduzida a partir da análise de diferentes fontes bibliográficas e de entrevistas, procurando-se identificar elementos que contribuíssem para uma melhor compreensão da problemática em estudo.



Quadro 1 – Resumo da metodologia de investigação

Recolha e análise de dados	Horizonte Temporal	Desenho de pesquisa	Estratégia	Raciocínio	Filosofia
Análise documental Entrevista exploratória Entrevista não-estruturada	Transversal	Estudo de Caso	Qualitativa	Indutivo	Ontologia Objetivismo Epistemologia Positivismo

2.3.1. Percurso metodológico

O percurso metodológico aplicado compreendeu duas fases (Santos & Lima, 2019). No decorrer da primeira fase (exploratória), que culminou com a apresentação do projeto de investigação, efetuou-se uma revisão de literatura, centrada em fontes primárias e secundárias, tendo sido realizadas, em simultâneo, entrevistas exploratórias a assessores da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) e Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) com conhecimento sobre a temática. Esta fase, permitiu estabelecer o corpo de conceitos inicial e o “estado da arte, com o intuito de definir e enquadrar conceptualmente o objeto de estudo, delimitar o tema e formular o OG e OE. Definiu-se igualmente o procedimento metodológico e o modelo de análise a aplicar na investigação (Apêndice A).

Posteriormente, na segunda fase (analítica e conclusiva), orientada para a recolha e análise de dados, prosseguiu-se com a pesquisa documental, procurando complementar o produto da fase anterior e responder às questões elencadas. Considerou-se fundamental no decorrer desta fase a realização de entrevistas a entidades com conhecimentos nesta área (Apêndice B, C e D), que permitiram aprofundar os conhecimentos relativos à temática em estudo, bem como validar a análise da informação recolhida. O final desta fase, viabilizou apresentar uma análise dos resultados, com o intuito de responder à QC, bem como retirar conclusões e identificar as limitações à investigação que permitiram formular contributos, recomendações e sugestões para futuros trabalhos de pesquisa.

2.3.2. Método

Nesta investigação foram utilizados dois tipos de técnicas para a recolha de dados: análise documental e entrevistas. A pesquisa e análise documental tiveram como fundamento permitir definir o “estado da arte” assim como aprofundar e desenvolver o conhecimento relativo ao tema de investigação. Esta pesquisa foi baseada em artigos, teses, dados estatísticos, comunicados oficiais, regulamentos e legislação relativos ao conceito de *burden sharing* e à posição nacional face à partilha de encargos e às metas estabelecidas pela NATO.

As entrevistas realizadas foram exploratórias e não-estruturadas, com o intuito de recolher elementos que permitiram validar os dados recolhidos através da análise



documental, assim como facilitar o entendimento relativo a algumas temáticas que foram abordadas, convergindo para a resposta à QC desta investigação.



3. Evolução da posição nacional relativamente ao DIP

Com o intuito de interpretar a evolução da posição nacional, torna-se necessário, em primeiro lugar, identificar os documentos base que enquadram a temática e justificam a posição do Estado português, apesar de se verificar que alguns precedem a Cimeira de Gales de 2014.

Neste quadro, importa retroceder a 05 de abril de 2013, data de aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)² atualmente em vigor. Este conceito, surge da necessária revisão do anterior CE, datado de 2003, numa época de crise económico-financeira e de surgimento de novas condicionantes, entre elas, o CE da NATO, aprovado em 2010, que acarretou novas exigências para Portugal. No CEDN de 2013, está bem patente a importância da NATO na segurança e defesa nacionais, bem como o seu papel na modernização e prosperidade do país, sendo relevada a importância de consolidar a posição nacional na organização porquanto esta é decisiva para a defesa da integridade territorial e da coesão nacional.

Decorrente deste CEDN, surgiu a necessidade de proceder a uma reforma estrutural da Defesa Nacional e das FFAA, designado por reforma “Defesa 2020”³, onde, entre outras, é expressa a intenção de equilibrar os rácios de despesa entre as componentes pessoal/investimento/operação, bem como definido em 1,1% (+/-0,1) do PIB como o compromisso orçamental estável para a Defesa Nacional.

Em 2014, após aprovação de diversa documentação estruturante da Defesa Nacional e das FFAA, como o Conceito Estratégico Militar, as Missões das Forças Armadas e o Sistema de Forças (SF), foi difundida a DMPDM para o quadriénio 2014-2018⁴, onde, entre outras, são difundidas orientações para a Lei de Programação Militar (LPM), definindo como objetivo alcançar o valor de 15% do orçamento de Defesa no investimento em capacidades militares. O mesmo documento, estabelece que estas orientações devem estar sincronizadas com o ciclo de planeamento da NATO, entre outros. Em 2020, foi publicada a DMPDM para o quadriénio 2019-2022⁵, que apesar de incluir algumas atualizações à anterior DMPDM, não inclui informação relativa ao DIP.

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 05 de abril.

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril.

⁴ Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro.

⁵ Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro.



Na Diretiva para a Ação Externa da Defesa Nacional⁶, o Ministro da Defesa Nacional ressalva que a garantia da segurança nacional, através da integração na NATO, implica a necessidade de partilhar responsabilidades e assumir compromissos, salientando que o acordo assumido na Cimeira de Gales tem por base dirimir a desigual partilha de encargos entre os membros da Aliança.

3.1. Percentagem do PIB afeto a despesas com Defesa

De acordo com a documentação enquadrante da NATO (2018b), as despesas de Defesa são definidas como pagamentos feitos por um governo nacional, especificamente para atender às necessidades das suas FFAA, dos seus aliados ou da Aliança⁷. Neste contexto, ao nível nacional, são incluídas as contribuições de diversos ministérios como o Ministério da Defesa Nacional (MDN), Ministério da Administração Interna (MAI), Ministério das Finanças (MFin) e Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE).

Relativamente ao MDN, este representa a maior fatia das despesas elegíveis para a NATO, estando incluídas a totalidade das despesas do ministério, do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) e dos três ramos das FFAA. A parcela do MDN engloba a totalidade das despesas com pessoal (vencimentos, subsídios e suplementos de militares e civis nas situações de ativo e reserva), operação e manutenção (Forças Nacionais Destacadas e Elementos Nacionais Destacados, munições e explosivos, combustíveis e lubrificantes, sobresselentes, mobiliário, manutenção de edifícios, material médico, rendas de imóveis e custos correntes com as infraestruturas, entre outros), aquisição e construção (onde se incluem a Lei das Infraestruturas Militares [LIM], LPM, aquisição de bens de capital e o Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central [PIDDAC]), pesquisa e desenvolvimento (centros de investigação e desenvolvimento nas FFAA e Indústrias de Defesa) e contribuição de Portugal para o NSIP⁸ (C. Mendes, entrevista por videoconferência, 16 de março de 2021; D. Oliveira, *op.cit.*; NATO, 2021a).

O MAI contribui, desde 2018, com os encargos do Grupo de Intervenção de Ordem Pública da Guarda Nacional Republicana (GNR), onde se inclui os vencimentos, subsídios e suplementos de todos os militares e civis que integram esta força, assim como as despesas inerentes ao treino e atividade operacional, incluindo o combustível e lubrificantes,

⁶ Despacho n.º 4101/2018, de 23 de abril.

⁷ Nesta definição a expressão “Aliança” consiste no fundo comum e demais fundos fiduciários elegíveis pela NATO. A lista de fundos elegíveis é aprovada pelos membros da Aliança no processo de aprovação do *Defence Planning Capability Survey* (NATO, 2018b).

⁸ O NSIP destina-se a cobrir os principais investimentos em novas construções e em sistemas de comando e controle, que estão além dos requisitos de defesa nacional individual dos países membros (NATO, 2021a).



munições e explosivos. Importa esclarecer que é apenas contabilizado este Grupo da GNR em virtude de ser entendido que tem treino, equipamento e procedimentos que lhe permitem operar sob comando das FFAA, podendo ser destacado para o exterior do território nacional em apoio a uma força militar (D. Oliveira, *op.cit.*; NATO, 2018b).

A contribuição do MFin é materializada pelas verbas destinadas ao pagamento das reformas e pensões aos militares e civis das FFAA, que deixam de ser contabilizados no orçamento do MDN.

As despesas do MNE contabilizadas para as despesas de Defesa, inserem-se no âmbito das contribuições nacionais para o Fundo Comum⁹ da NATO, mais especificamente para os *Civil Budget* e *Military Budget*. O primeiro, destina-se a financiar as despesas de pessoal, custos operacionais e as infraestruturas do Quartel-General (QG) da NATO em Bruxelas. O segundo, visa cobrir as despesas de funcionamento diárias das estruturas de comando da NATO (Comité Militar, Comandos Estratégicos e respetivos sistemas de Comando, Controlo e informação, entre outros), assim como apoiar as operações e missões NATO (QG nos Teatros de Operações) e, de forma limitada, alguns exercícios através do financiamento das estruturas de comando (D. Oliveira, *op.cit.*; NATO, 2021a).

O Quadro 2, espelha a evolução da despesa com Defesa no período de 2014, ano em que foi assumido o compromisso de Gales, e 2020 (dados estimados de outubro 2020, em virtude da Conta Geral do Estado só ser apresentada em 30 de junho de 2021 de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental¹⁰). Da análise deste quadro, podemos inferir que no período de 2014 a 2017 a despesa com Defesa manteve-se praticamente inalterada o que, devido ao crescimento do PIB, se traduz numa trajetória descendente da percentagem do PIB afeto à Defesa. Esse declínio só viria a ser contrariado em 2018 essencialmente devido a três fatores: o abrandamento do crescimento económico, a inclusão de uma parcela das despesas do MAI na despesa com Defesa e o aumento das despesas relativas à execução da LPM (C. Mendes, Op. Cit.; D. Oliveira, *op. cit.*).

Cumprir referir, que a divergência apresentada nos valores da despesa com Defesa em percentagem do PIB, devem-se à utilização de diferentes referências no apuramento do PIB.

⁹ O fundo comum é um multiplicador de Força e facilitador porquanto permite reunir e alavancar os recursos dos diversos membros da Aliança. Este fundo visa fornecer requisitos que vão para além daqueles que poderiam ser disponibilizados com recursos nacionais, segundo a regra “*over and above*”. As diversas nações contribuem para este fundo de acordo com uma fórmula de partilha de custos baseada no PIB, estando estabelecido que o contributo português no período de 2021 a 2024 é de 1,0499% do Fundo (NATO, 2021a).

¹⁰ Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.



Portugal adota como referência os dados do Banco de Portugal enquanto a NATO adota os valores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Quadro 2 – Resumo da despesa com Defesa (2014-2020)

Origem dos dados	Descrição	Ano de referência							Observações
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020e	
Nacional (DGPDN)	PIB (M €)	173 079	179 500	184 930	196 614	201 606	205 303	188 674	Ref. ^a Banco de Portugal
	Despesa Defesa (M €)	2 263	2 384	2 364	2 424	2 750	2 946	3 362	
	Despesa Defesa (% PIB)	1,31%	1,33%	1,28%	1,23%	1,36%	1,44%	1,78%	
NATO	PIB (M US\$)	196 000	199 000	203 000	211 000	217 000	221 000	203 000	Ref. ^a OCDE
	Despesa Defesa (M US\$)	2 562	2 645	2 578	2 605	2 902	3 058	3 217	
	Despesa Defesa (% PIB)	1,31%	1,33%	1,27%	1,24%	1,34%	1,38%	1,59%	

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2021c) e D. Oliveira (*op. cit.*).

Importa, por conseguinte, mencionar que relativamente ao ano de 2020, devido à situação pandémica e consequente recessão económica, tendo o Governo optado por não efetuar alterações ao Orçamento de Estado para a Defesa, traduziu-se num aumento significativo da percentagem do PIB afeta à Defesa, o que, nos próximos anos, será dirimido, prospetando-se que retorne ao padrão registado anteriormente.

3.2. Despesa com equipamentos principais como percentagem das despesas com Defesa

Em consonância com o ponto anterior e conforme previamente abordado, a segunda métrica do DIP diz respeito essencialmente às despesas com aquisição de bens de capital e equipamentos principais, incluindo investigação e desenvolvimento, como percentagem do orçamento da Defesa, de acordo com os parâmetros NATO. São incluídas nesta métrica as despesas da LPM, da LIM, do PIDDAC, os Fundos para a Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTID) e as despesas dos centros de investigação (Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM [CIDIUM], Centro de Investigação em Segurança e Defesa [CISD], Centro de Investigação da Academia Militar [CINAMIL], Centro de Investigação Naval [CINAV] e Centro de Investigação da Academia da Força Aérea [CIAFA]) (C. Mendes, *op. cit.*; D. Oliveira, *op. cit.*).



Sendo o diploma legislativo com maior impacto no cálculo desta métrica, torna-se pertinente referir que a LPM é aprovada pela Assembleia da República e tem como objetivo programar o investimento público das FFAA em matéria de armamento e equipamento, para um período de três quadriénios, sendo revista e aprovada nova Lei no final de cada quadriénio. Desde que foi acordado o compromisso de Gales, foram aprovadas a LPM de 2015¹¹ (decorrente do processo de revisão da anterior LPM durante o ano de 2014) e a LPM de 2019¹², estando nelas espelhadas as verbas previstas para a modernização, operacionalização e sustentação do SF, permitindo avaliar as verbas do orçamento da Defesa destinadas ao investimento em equipamentos principais. Apesar de não estar inscrita qualquer referência ao DIP em ambas, pode-se verificar que existe um aumento significativo das verbas previstas na LPM de 2015 para a LPM de 2019, nomeadamente nos valores inscritos durante o período de 2019 a 2024, onde o aumento é de 420 milhões de euros, representando um crescimento de aproximadamente 25%.

O Quadro 3 apresenta, de forma sumária, o valor total da despesa com equipamentos principais, incluindo investigação e desenvolvimento, como percentagem das despesas com Defesa, no período de 2014 a 2020.

Quadro 3 – Resumo do investimento em Defesa (2014-2020)

Origem dos dados	Descrição	Ano de referência							Observações
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020e	
Nacional (DGPDN)	Total Investimento (M €)	nd	213,564	236,841	277,750	406,322	471,409	542,639	LIM, LPM, PIDDAC e I&D
	% Total da despesa em Defesa)	nd	8,96%	10,02%	11,46%	14,78%	16,00%	16,14%	

Fonte: Adaptado a partir de D. Oliveira (*op. cit.*).

Segundo a DGRDN (2019), os principais programas de investimento vertidos na LPM de 2019 dizem respeito às aquisições de cinco aeronaves KC-390, seis Navios de Patrulha Oceânica (NPO), do Navio Polivalente Logístico e do Navio Reabastecedor, assim como da edificação da capacidade de Ciberdefesa e do projeto de equipamento individual *Soldier System*.

¹¹ Lei Orgânica n.º 7/2015 de 18 de maio.

¹² Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho.



3.3. Posição nacional face ao DIP

Com o intuito de apresentar a posição nacional face ao compromisso assumido na Cimeira de Gales em 2014, foram analisados os documentos relativos aos Programas do XX, XXI e XXII governos constitucionais, assim como os diplomas legais que aprovam as Grandes Opções do Plano, relativos ao período compreendido entre 2015 e a atualidade (Apêndice E).

Neste quadro, C. Mendes (*op.cit.*) reforça que ao contrário dos compromissos da União Europeia (UE), em que a Assembleia da República tem competências próprias para acompanhar os assuntos europeus e para aprovar o processo europeu de compromissos, relativamente à NATO, apesar dos compromissos serem discutidos em sede das audições no âmbito da comissão parlamentar de defesa, não existe nenhum documento final a validar as linhas do governo quanto à política externa relativa aos compromissos NATO, consubstanciando-se a posição oficial nacional numa carta endereçada pelo Primeiro-Ministro ao Secretário-Geral (SG) da NATO em 2018, em antevisão da Cimeira de Bruxelas.

Esta carta, que detalha a projeção do Governo português para o cumprimento do DIP até 2024, pretendia demonstrar o comprometimento nacional em alcançar, de forma realista, séria e credível, através de um esforço convergente de diversos ministérios e das FFAA, o compromisso de Gales. Neste documento, são apresentados dois cenários para o cumprimento das metas definidas. O cenário base apresentado almejava atingir os 1,66% do PIB em despesas de Defesa, sendo 17% desse valor relativo a investimento, era ainda apresentado um cenário complementar que previa alcançar os 1,98% do PIB em despesas de Defesa, encontrando-se dependente do reforço da capacitação da GNR para efeitos NATO e da utilização de fundos europeus (Costa, 2018).

Relativamente aos Programas de Governo¹³, são difundidas nestes documentos linhas orientadoras gerais no sentido de promover o apoio às plataformas das indústrias de Defesa e de garantir a execução dos programas previstos na LPM e LIM, bem como de efetuar uma aproximação gradual aos compromissos resultantes da vinculação à NATO, não sendo, no entanto, mencionado o compromisso de Gales. Em linha com estes programas, as Grandes Opções do Plano, aprovadas anualmente, detalham um pouco mais as orientações gerais anteriormente referidas, porém, é apenas em 2020 que surge uma referência ao compromisso nacional em aumentar o orçamento da Defesa, atingindo um rácio entre os 1,66% e 1,98%

¹³ XX Governo Constitucional (2015a), XXI Governo Constitucional (2015b) e XXII Governo Constitucional (2019).



do PIB (Lei n.º 3/2020, de 31 de março), correspondendo à intenção manifestada pelo Primeiro-Ministro na sua carta de resposta ao SG da NATO supracitada.

Segundo D. Oliveira (*op.cit.*), Portugal tem assumido uma posição pragmática e realista neste domínio, revelando vontade política e empenho na implementação do plano apresentado, realçando que o aumento da despesa tem sido superior à projeção inicial e mesmo num contexto resultante da pandemia COVID-19, o facto de Portugal não alterar o orçamento da Defesa, demonstra uma clara vontade de se aproximar dos compromissos acordados com a Aliança. O país entende ainda, que as obrigações financeiras da UE têm implicações diretas na contração da despesa pública, conduzindo a que o investimento em Defesa não seja exclusivamente uma escolha política nacional, assim como deve ser relevada a participação em operações e missões quer no âmbito da NATO, quer da Organização das Nações Unidas (ONU) e UE.

3.4. Síntese conclusiva

Tendo por base os diversos documentos de preparação das reuniões ministeriais da NATO, desde 2014 até à presente data, bem como os dados apresentados nos subcapítulos anteriores, é possível inferir que Portugal se tem empenhado na implementação do plano nacional, apresentando uma evolução positiva desde a sua adoção em 2018, quer na percentagem do PIB afeta à despesa de Defesa, quer na percentagem dessa despesa destinada ao investimento. Neste contexto, respondendo à QD1, constata-se que, devido à evolução da situação económica do país, potenciada pela crise económica internacional no período de 2008 a 2013, o Governo tem tido uma margem muito reduzida para incrementar o Orçamento de Estado no sector da Defesa, não permitindo, de forma realista, alcançar os valores estabelecidos no DIP. Destarte, apesar dos diversos constrangimentos financeiros, é possível verificar que tem existido uma evolução crescente das despesas em Defesa que, de forma sustentada e equilibrada, representa um esforço inequívoco da pretensão de Portugal em cumprir e honrar os compromissos assumidos porque a NATO, conforme inscrito nos diversos diplomas legais e documentos estruturantes nacionais, é fundamental para a defesa da soberania nacional e dos seus interesses.

Neste âmbito, a posição nacional é a de corresponder aos compromissos assumidos na Cimeira de Gales em 2014, traduzindo-se esse esforço sobretudo na execução dos programas previstos na LPM, 2015 e 2019, que representam de forma inequívoca o esforço nacional no incremento das despesas de Defesa.



4. Contribuição nacional atual na NATO

Após interpretar a evolução e a posição nacional face ao DIP, importa neste capítulo analisar a contribuição nacional atual para a NATO, no sentido de compreender o comportamento nacional nas restantes métricas e assim extrapolar qual o comprometimento de Portugal na NATO e como poderá ser melhorado o seu desempenho.

Nas reuniões ministeriais anuais, que se realizam durante o mês de outubro com os Ministros da Defesa dos Estados-Membros, é apresentado o *Defence Planning Capability Report* anual, onde consta um anexo com o ponto de situação relativo às sete métricas da partilha de encargos que, após ratificado pelos ministros, torna-se no documento oficial que espelha o progresso de implementação do DIP bem como a tendência e avaliação sumária das restantes métricas estabelecidas para a Aliança (D. Oliveira, *op. cit.*).

Sendo este anexo um documento classificado, serão abordados nos subcapítulos seguintes somente os dados nacionais que são de acesso livre, incluindo os dados fornecidos pela DGPDN e pela Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM) do EMGFA. Neste âmbito, é relevante realçar que a análise individual em cada métrica não reflete por si só a contribuição nacional, devendo a mesma ser realizada após uma análise completa e integrada de todas as métricas, conforme se procurará efetuar no final deste capítulo.

4.1. Orçamento

Em concordância com o apresentado no segundo capítulo, este pilar engloba duas métricas, que são complementadas com informação adicional.

A primeira, diz respeito à percentagem do PIB afeto a despesas em Defesa e inclui a variação real face ao ano anterior, verificando-se que em 2020 (estimada) a mesma é de 1,78%, o que corresponde a um aumento de 13,97% face a 2019 (valores de referência da DGPDN) (D. Oliveira, *op. cit.*).

A segunda, deve espelhar a despesa com equipamentos principais, incluindo as despesas relacionadas com pesquisa e desenvolvimento, como percentagem das despesas em Defesa, verificando-se que em 2020 (estimada) a mesma é de 16,14%, o que corresponde a um aumento de 15,11% face a 2019¹⁴. Nesta segunda métrica, deverá ainda ser refletida a percentagem da despesa com Defesa por categoria principal, conforme se apresenta na Figura 4 (D. Oliveira, *op. cit.*; Hicks et al., 2018).

¹⁴ Valores de referência da DGPDN.

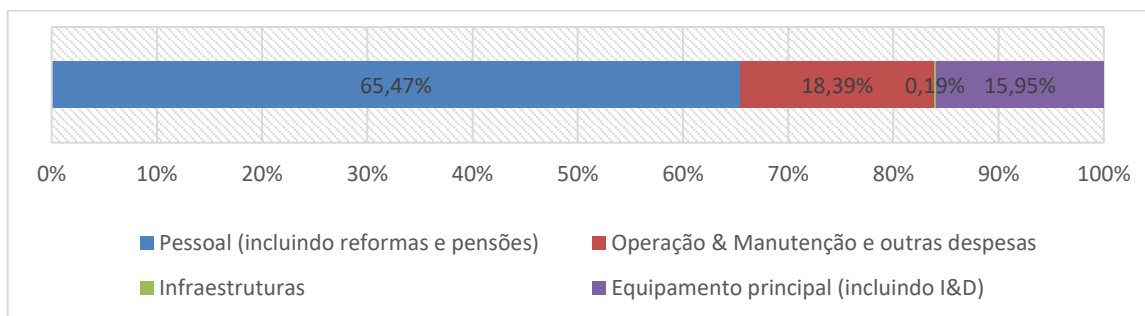


Figura 4 – Percentagem da despesa de Defesa por categoria principal

Fonte: Adaptado a partir de Hicks et al. (2018).

Numa breve análise, pode-se verificar que as despesas relativas ao pessoal assumem uma proporção desequilibrada face às restantes categorias apresentadas, significando que o esforço desenvolvido para aumentar o número de militares nas fileiras, apesar de contribuir para o aumento da despesa em Defesa, caso não seja acompanhado de um aumento no orçamento do MDN, tem o efeito perverso de acarretar uma redução da percentagem total na segunda métrica (investimento).

4.2. Capacidades

No pilar das capacidades são detalhadas três métricas, quantitativas e qualitativas, que procuram espelhar a implementação dos NATO *Capability Targets* e a percentagem total de forças (terrestres, aéreas e marítimas) passíveis de ser empregues e mantidas em operações.

No que respeita à implementação, efetiva e planeada, dos objetivos de capacidade NATO, adotados no decorrer da terceira fase do NDPP, durante a revisão de 2020 Portugal tinha implementado totalmente 59,3% dos objetivos quantitativos, estando parcialmente implementados 31,5% e em falta 9,2%. Relativamente aos objetivos qualitativos, estavam implementados totalmente 61,2%, parcialmente 35,1% e em falta 5,7% dos objetivos estabelecidos para o país (A. Marques, entrevista presencial, 19 de novembro de 2020).

Neste âmbito, importa destacar que, apesar de Portugal ter aceitado 97% dos *Capability Targets* propostos, existem interesses nacionais que conduzem à aquisição de equipamentos militares que não se enquadram nestes objetivos e, devido sobretudo a constrangimentos financeiros, obrigam ao desvio de recursos para outras áreas, conduzindo a uma não implementação ou adiamento da mesma. Exemplo do anteriormente referido é o programa de aquisição dos seis NPO que, sendo fundamentais para a segurança, a defesa e o controlo da Zona Económica Exclusiva portuguesa, não estavam previstos nos objetivos de capacidade da NATO (A. Marques, *op. cit.*).

Na quarta métrica, que avalia a percentagem de forças passíveis de ser empregues em operações (sustentado em dados de 2019), em termos de pessoal da componente terrestre, o

país apresentava um total de 5198 militares prontos a ser destacados para operações, correspondendo a 41,2% do total do efetivo. Nas componentes aérea e marítima a disponibilidade era de 21 aeronaves e de dez meios navais a serem destacados, o que corresponde respetivamente a 33,9% e 32,4% dos meios totais existentes (A. Marques, *op. cit.*).

Relativamente ao pessoal e meios passíveis de serem mantidos em operações, que são enquadrados pela quinta métrica, as FFAA apresentaram capacidade para garantir 1910 militares da componente terrestre, dez aeronaves na componente aérea e três meios navais na componente marítima, empenhados em missões e operações no exterior do Território Nacional, correspondendo a 15,2%, 16,1% e 25% respetivamente (A. Marques, *op. cit.*).

4.3. Contribuição

Neste terceiro pilar, que engloba as métricas seis e sete, é espelhada a contribuição atual portuguesa para as operações, missões e outros empenhamentos NATO e no âmbito de outras organizações ou coligações que o país integra, assim como a ocupação de cargos nas diversas estruturas de comando da NATO, à semelhança de algumas métricas apresentadas anteriormente, os dados indicados dizem respeito a 2019 (para garantir coerência com a documentação de referência NATO) e subdividem-se nas três componentes.

Na avaliação da métrica seis, os valores representam o empenho operacional em valores absolutos e em percentagem relativa ao efetivo da componente terrestre, meios aéreos e navais totais operacionais. No âmbito da componente terrestre, foram empenhados 1056 militares representando 8,4%, na aérea e marítima foram empenhadas sete aeronaves e dois meios navais, o que corresponde a 11,4% e 15,9% respetivamente (A. Marques, *op. cit.*).

Durante o ano de 2019, a participação das FFAA em Missões Internacionais encontra-se resumida na Figura 5.

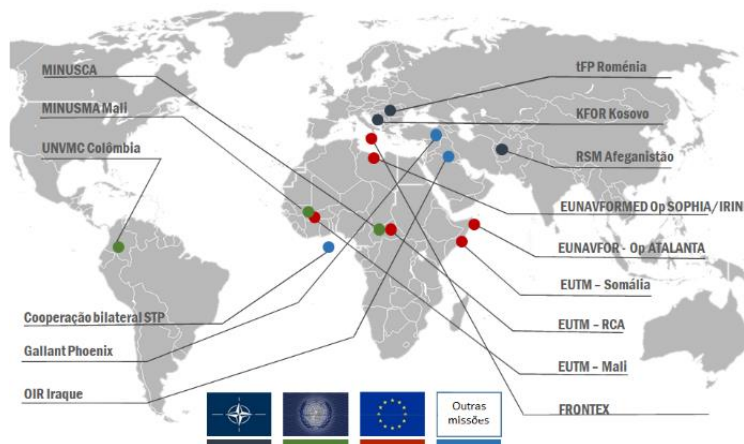


Figura 5 – Participação das FFAA em Missões Internacionais 2019

Fonte: Adaptado a partir de Comando Conjunto para as Operações Militares (*email*, 29 de abril de 2021).

No âmbito da métrica sete, os números apresentados pretendem demonstrar o preenchimento dos cargos atribuídas a Portugal no QG e restantes estruturas de comando NATO. Neste quadro, foram preenchidos 71 lugares o que representa 90% dos cargos totais existentes destinados a militares nacionais (A. Marques, *op. cit.*).

O facto de serem contabilizadas as contribuições como indicador de análise da partilha de encargos, permite que Portugal possa continuar a afirmar-se como um valioso contribuidor para a estabilidade do sistema internacional, ganhando credibilidade junto dos seus parceiros e em simultâneo contribuir para os outros dois pilares de medida.

4.4. Síntese conclusiva

Neste capítulo foi apresentada a contribuição atual de Portugal na NATO, no sentido de demonstrar o real comprometimento nacional com esta organização. Em resposta à QD2 e recorrendo ao resumo apresentado no Quadro 4, constata-se que apesar das dificuldades financeiras em atingir as diretrizes para os pilares do orçamento e capacidades, estando ambos correlacionados, ao nível das contribuições, materializadas no empenho operacional de meios humanos e materiais em operações, missões e compromissos fora do Território Nacional, quer no âmbito da NATO quer de outras organizações e coligações que o país integra, Portugal tem contribuído acima da parte proporcional das suas FFAA, demonstrando um total compromisso com a Aliança e na defesa dos seus valores.

Quadro 4 – Resumo dos valores nacionais por métrica

Métricas	M1	M2	M3		M4			M5			M6			M7
			QTD	QLD	T	A	M	T	A	M	T	A	M	
Valores nacionais (%)	1,78	16,1	59.3	61.2	41.2	33.9	32.4	15,2	16,1	25	8,4	11,4	15,9	90
Diretrizes NATO (%)	2	20	100	100	50	40	80	10	8	28				100
Média Países NATO (%)											6,6	3,3	5	

Adicionalmente, existe ainda uma parte qualitativa, que apesar de não ser medida, representa uma mais-valia operacional para a NATO, que é o facto de existir um reconhecimento publico de diversas nações quanto à competência, preparação e capacidade das Forças Nacionais Destacadas portuguesas, bem como da praticamente ausência de CAVEATS¹⁵, que permitem uma maior abrangência de missões e liberdade de emprego operacional que lhes podem ser atribuídas.

¹⁵ Em termos militares, CAVEAT é uma expressão que designa as restrições ao emprego da Força.



5. Desafios e oportunidades para as FFAA

Após a interpretação da posição nacional face ao DIP e analisada a contribuição nacional atual na NATO, neste capítulo serão identificados os principais desafios com que o país se depara no cumprimento das metas estabelecidas para 2024, assim como na melhoria da sua prestação nas restantes métricas que avaliam a partilha de encargos na NATO. Por fim, serão apresentadas as oportunidades que o compromisso de Gales poderá trazer para as FFAA.

5.1. Desafios

5.1.1. Financeiro

O principal condicionamento, corroborado pela maioria das entidades entrevistadas, é o financeiro. Conforme estimativa apresentada no Quadro 5, para que Portugal alcance os valores estabelecidos pelo DIP em 2024, deverá aumentar em 957,92 milhões de euros as despesas de Defesa, representando um crescimento de 28,5% face aos valores de 2020 (Quadro 2). De igual forma, relativamente ao investimento registado em 2020 (Quadro 3), o aumento deverá ser de 321,34 milhões de euros, traduzindo-se num crescimento de 59,2%. Estes valores têm como referência os valores fornecidos pela DGPDN.

Adotando uma perspetiva menos onerosa, sustentada nas metas definidas pelo Primeiro-Ministro no plano detalhado enviado ao SG da NATO em 2018, o esforço financeiro torna-se mais realista de alcançar, traduzindo-se num aumento de 223,53 milhões de euros nas despesas de Defesa e de 66,9 milhões de euros em investimento, face aos valores apresentados de 2020.

Quadro 5 – Estimativa do esforço financeiro respeitante ao DIP (2021-2024)

Descrição	Ano de referência					Observações
	2020	2021e	2022e	2023e	2024e	
Variação do PIB		4%	4,90%	2,80%	2,40%	Ref. ^a MFin
PIB (M€)	188 080,40	195 603,62	205 188,19	210 933,46	215 995,87	
2% PIB (M€)		3 912,07	4 103,76	4 218,67	4 319,92	Metas DIP (valores estimados)
20% dos 2% PIB (M€)		782,41	820,75	843,73	863,98	
1,66% PIB (M€)		3 247,02	3 406,12	3 501,50	3 585,53	Metas nacionais (valores estimados)
17% dos 1,66% PIB (M€)		551,99	579,04	595,25	609,54	

Fonte: Adaptado a partir de Ministério das Finanças (2021, p. 69).

5.1.2. Ciclos de planeamento e edificação de capacidades

O plano de desenvolvimento de capacidades deverá procurar corresponder às lacunas identificadas pela NATO, no entanto, importa também adequar aos interesses das restantes



organizações a que Portugal pertence, mormente UE e ONU, bem como, principalmente, às necessidades do SF. Dessa forma, é fundamental garantir o alinhamento do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) com o Ciclo de Planeamento da NATO e da UE (*Headline Goal Process* – HLGP), para que durante a edificação de capacidades se evite a duplicação de esforços ou a edificação de capacidades que sirvam apenas o propósito de determinada organização (Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, 2018).

5.1.3. COVID-19

A atual crise pandémica tem colocado questões sobre a relevância da NATO na resposta a situações fora do contexto militar, nomeadamente na garantia da liberdade e segurança das populações dos Estados-Membros. Trata-se de uma crise de saúde pública, com graves consequências económicas, que afetarão as contribuições nacionais para a Defesa e a meta de atingir 2% do PIB. Esta é uma crise que, sendo tratada no âmbito dos governos nacionais e de outras organizações internacionais das quais os Estados-Membros fazem parte, tem atribuído às FFAA um papel de relevo no apoio à resposta civil nacional um pouco por todos os países da Aliança, designadamente através da execução de atividades logísticas e de planeamento, instalação e operação de hospitais de campanha, ações de desinfeção de infraestruturas públicas e privadas, entre outras (NATO, 2021b; N. Quaresma, entrevista por videoconferência, 27 de janeiro de 2021).

5.2. Oportunidades

5.2.1. Edificação de Capacidades

Rentabilizando o alinhamento do CPDM com o NDPP e HLGP, o desenvolvimento de capacidades, que decorre no passo IV destes ciclos, deverá procurar explorar as iniciativas *Smart Defence* da NATO e os projetos da Cooperação Estruturada Permanente (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO) da UE, que promovem o desenvolvimento de capacidades críticas no seio destas organizações. Estes mecanismos permitem, através da coordenação de esforços, otimizar a afetação de recursos e reforçar a edificação de capacidades e, em simultâneo, assegurar a interoperabilidade e cooperação entre os diversos países (EMGFA, 2020; Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, 2018; Gonçalves, 2015).

A iniciativa *Smart Defence* é um conceito cooperativo que permite gerar capacidades de forma eficiente, eficaz, coerente e menos onerosa para os Estados, constituindo-se como um nível intermédio de desenvolvimento de capacidades entre os níveis nacional e NATO. A racionalização deste mecanismo está assente em três pilares: priorização, investindo nas capacidades realmente necessárias atualmente e para o futuro; especialização, conduzindo a



que os países se foquem em determinadas capacidades em vez de dispersarem recursos para diversas capacidades; e cooperação multinacional (Pintat, 2013).

Por sua vez, a PESCO, enquanto quadro instrumental da UE, visa permitir o planeamento, desenvolvimento e investimento conjunto em projetos de capacidades. Estes projetos, visam ainda reduzir a multiplicidade de sistemas de armas adotados pelos países europeus e reforçar a interoperabilidade e competitividade industrial europeia (EuroDefense-Portugal, 2020).

5.2.2. Base Tecnológica e Industrial de Defesa

A IdD-Portugal Defence é uma facilitadora, que permite a interação entre a Defesa Nacional e as empresas de Defesa, para responder às lacunas identificadas pelas FFAA procurando, através do tecido empresarial português, corresponder aos requisitos necessários para a edificação e modernização de capacidades. Estabelece de igual forma, uma ligação muito próxima com o Ministério da Economia para transformar estas oportunidades nacionais e as necessidades de FFAA estrangeiras, em crescimento económico, rentabilizando os recursos existentes e potenciando a criação de uma economia de Defesa à semelhança do que acontece noutros países (C. Nunes, entrevista por videoconferência, 29 de abril de 2021; Mirones, Ferreira & Santiago, 2016).

Um dos papéis da IdD-Portugal Defence é de garantir, através do cofinanciamento, a libertação de verbas que seriam empregues exclusivamente em determinada capacidade, para outros projetos de desenvolvimento ou de edificação de capacidades. Neste âmbito, seguindo as indicações da tutela, procura potenciar as oportunidades criadas pela PESCO, Fundo Europeu de Defesa (FED) e pelo quadro plurianual de financiamento no âmbito da construção de uma política comum de defesa da UE, para alavancar o crescimento das pequenas e médias empresas e em particular desenvolver as áreas de inovação e de investigação e desenvolvimento (C. Nunes, *op.cit.*; Gaspar, 2020).

5.2.3. Reforço da ação externa no domínio da Defesa

No âmbito dos vetores da política de Defesa Nacional, a participação em Forças Nacionais Destacadas, as relações bilaterais de Cooperação no Domínio da Defesa e o empenho de forças noutros projetos fora do Território Nacional, que possibilitam o reforço da capacidade de influência, credibilidade e prestígio junto dos nossos aliados, as ações externas da Defesa devem ser incrementadas, tendo em consideração que um investimento relativamente baixo em termos financeiros traduz-se num incremento significativo em



termos de contribuições, por concorrer diretamente para a paz e segurança internacionais (Despacho n.º 4101/2018, de 23 de abril; Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, 2018).

5.2.4. Revisão da partilha de encargos

Num momento em que os Estados-Membros se vêm confrontados com a pandemia COVID-19, ressurgue a necessidade de reavaliar a capacidade de resiliência dos Estados para fazer face a crises complexas, o que se constitui como uma janela de oportunidade para rever a tipologia de despesas que se enquadram na área da Defesa. Os recursos necessários para garantir a resiliência nacional poderão ser encarados como um contributo para a meta dos 2% do PIB afeto às despesas de Defesa e, em simultâneo, para os 20% em investimento (N. Quaresma, *op.cit.*).

5.3. Síntese conclusiva e resposta à QC

Tendo em consideração o último relatório disponibilizado pela NATO relativo às despesas com Defesa, é possível constatar a evolução significativa que todos os Estados-Membros da Aliança têm demonstrado no cumprimento do compromisso assumido na Cimeira de Gales em 2014. No entanto, apesar da atual situação pandémica e do esforço coletivo na sua contenção obrigar a alterar a prioridade dos investimentos dos Estados, é importante ter em consideração que as ameaças militares e os desafios securitários, que conduziram ao estabelecimento do DIP, permanecem presentes. Importa portanto, num momento em que a sociedade constata a verdadeira utilidade e importância de garantir a prontidão das FFAA para fazer face a crises complexas, manter o esforço no cumprimento do compromisso de Gales e na implementação dos *NATO Capability Targets* atribuídos a Portugal, por forma a garantir a capacidade de defesa e dissuasão da Aliança e em simultâneo a resiliência nacional (NATO, 2021c).

De forma a responder à QC, “De que forma poderá Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes da partilha de encargos na NATO?”, tendo em consideração a investigação apresentada durante a elaboração do presente TII, são propostos de seguida alguns contributos.

No âmbito dos desafios, o necessário acréscimo orçamental para a Defesa deverá ser distribuído através da repartição de despesa nas quatro categorias principais: pessoal, através do aumento do efetivo das FFAA, procurando evoluir dos atuais 26.220 militares (Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, 2021) para valores próximo dos 31.851 militares, conforme o efetivo máximo autorizado para as FFAA¹⁶, permitindo de igual forma

¹⁶ Decreto-Lei n.º 104/2020, de 22 de dezembro.



reduzir a taxa de desemprego nacional; investimento, atualizando os valores atribuídos à LPM, o que possibilitaria a aquisição de novas capacidades; Operação e manutenção, permitindo a recuperação e manutenção adequada de sistemas de armas e equipamentos militares; e Infraestruturas, reforçando os valores da LIM, permitindo criar melhores condições de trabalho e adequação às novas exigências operacionais.

Nesta senda, torna-se evidente que para Portugal, mais do que aumentar a despesa em Defesa, importa empregar os recursos financeiros de forma racional e equilibrada, garantindo a integração dos diferentes interesses organizacionais com o interesse nacional. Desta forma, as novas capacidades a edificar devem-se reger pelos princípios da flexibilidade e adaptabilidade, procurando que os meios a adquirir sejam suscetíveis de emprego em diversas tipologias de missão, tendo sempre em consideração os teatros de operações onde as FFAA possam ser empregues (Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, 2018).

Importa ainda, neste âmbito, relevar a importância das FFAA e da NATO na resposta à pandemia, despertando a sociedade para o papel dos militares em situações de crise, acautelando a manutenção e eventual reforço dos orçamentos da Defesa durante os próximos anos, em que o Orçamento do Estado irá procurar responder a áreas críticas, como o sistema nacional de saúde, sistemas de apoio social ou mesmo o reforço de medidas de apoio e estímulo à economia.

Relativamente às oportunidades, num período de retração económica mundial, que afetará certamente o orçamento da Defesa Nacional durante os próximos anos, é fundamental potenciar o instrumento *Smart Defence* da NATO e os projetos PESCO da UE, salvaguardando o acesso ao FED, na edificação de capacidades que se constituam como lacunas das FFAA e, concomitantemente, através do estímulo às atividades de investigação e desenvolvimento das universidades, empresas e centros de investigação, contribuir para a promoção da BTID.

O envolvimento da BTID na edificação de capacidades contribuirá de forma direta para o aumento da despesa de Defesa, em particular área da investigação e desenvolvimento, concorrendo ainda, de forma indireta, para o desenvolvimento da economia nacional.

O aumento de atividade em ações externas contribui significativamente para duas áreas. Por um lado, reforça a posição nacional face à partilha de encargos, sustentando que gastar mais não significa contribuir para os objetivos da aliança e, por outro lado, tornará a profissão militar mais atrativa, contribuindo para a retenção e aumento dos efetivos.



Por fim, o exemplo de emprego das FFAA no combate à pandemia poderá servir de argumento para que uma revisão da partilha de encargos seja discutida na NATO. O aumento da resiliência nacional é baseado na conjugação da preparação civil e capacidade militar, no entanto, tem de ser realizado sem comprometer o investimento necessário ao desenvolvimento de capacidades militares que garantam a dissuasão e defesa. Através de uma coordenação adequada entre os Aliados, o investimento em capacidades de duplo uso será mais bem compreendido pelas populações europeias em tempos de restrições orçamentais, permitindo aos governos um apoio mais amplo para as financiar e assim atingir o objetivo de 2%. No final, a importância e coesão da NATO sairá reforçada.



6. Conclusões

A NATO foi fundada em 1949, com o intuito de garantir a segurança transatlântica e fomentar a cooperação política e militar entre os EUA e a Europa. Através do Tratado de Washington, estabeleceu-se a necessidade de promover a colaboração económica entre Estados-Membros no desenvolvimento da capacidade individual e coletiva para resistir ao ataque armado. Esta colaboração, designada por partilha de encargos, ou *burden sharing* em língua inglesa, passou então a ser um motivo de discórdia no seio da Aliança, porquanto não havia um entendimento acerca da forma mais correta de medir a contribuição de cada Estado-Membro.

No entanto, a realidade económica e securitária de então, alterou-se de tal forma que os pressupostos concertados à data da sua criação, deixaram de corresponder às necessidades da Aliança, que passou a encarar novos desafios e ameaças que exigem, mais do que nunca, o esforço coletivo para garantir a dissuasão e a capacidade de segurança e defesa coletiva. Neste sentido, após se registarem longos períodos de desinvestimento em Defesa e com a crescente ameaça aos valores da Aliança, materializados na anexação da Crimeia pela Federação Russa e propagação da violência e extremismo no Norte de África e Médio Oriente, a NATO viu-se forçada a reverter esta situação de declínio militar.

Assim, na Cimeira de Gales em 2014, todos os Chefes de Estado e do Governo da Aliança comprometeram-se a alcançar o mínimo de 2% do PIB em despesas de Defesa até 2024, das quais 20% terá de se traduzir em investimento, materializado através da aquisição de novos equipamentos e de projetos de investigação e desenvolvimento. Este compromisso foi designado de *Defence Investment Pledge*.

Esta investigação teve como objeto de estudo a partilha de encargos na NATO, sendo delimitada de acordo com três domínios: temporal, ao período compreendido entre o estabelecimento do DIP e o prazo definido para o cumprimento das métricas acordadas; espacial, foca-se na Defesa Nacional; e de conteúdo, nos pilares orçamento, capacidades e contribuições, que materializam a contribuição nacional na Aliança.

Neste sentido, o TII norteou-se pela OG: “Propor contributos para Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes da partilha de encargos na NATO”.

Para cumprir este desiderato, a investigação desenvolveu-se em duas fases, exploratória e analítica/conclusiva, seguindo um raciocínio indutivo, assente numa estratégia de investigação qualitativa e num desenho de pesquisa de estudo de caso, visando propor



contributos para Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes da partilha de encargos na NATO.

No decurso desta investigação, e em resposta à QD1, “De que forma evoluiu a posição nacional?”, foi possível constatar que Portugal tem apresentado uma evolução positiva desde o momento em que apresentou o seu plano para o cumprimento do DIP, aumentando quer o valor da despesa de Defesa, almejando os 2% do PIB, quer a despesa em investimento, procurando que atinja os 20% da despesa de Defesa, numa forma sustentada e equilibrada, representando a vontade inequívoca de cumprir e honrar os compromissos assumidos na Cimeira de Gales em 2014. Por outro lado, verificou-se que o grande esforço nacional se materializa na LPM de 2019, demonstrando de forma inequívoca a intenção de sustentar o aumento da despesa nacional através da edificação de capacidades militares que contribuam para os objetivos da Aliança.

No que concerne à QD2, “Qual a contribuição portuguesa atual na NATO?”, que pretende demonstrar o comprometimento nacional na Aliança, verificou-se que, apesar dos diversos constrangimentos financeiros que o país continua a atravessar, prejudicando o comportamento face aos pilares orçamento e capacidades, Portugal destaca-se pela contribuição de meios, humanos e materiais, no cumprimento das missões, operações e outros compromissos fora do Território Nacional, ao abrigo das diversas organizações que integra, contribuindo decisivamente para a capacidade de dissuasão e segurança coletiva da Aliança. Os resultados apresentados permitem constatar que as FFAA são prejudicadas por um longo período de subfinanciamento, que impede a edificação das capacidades solicitadas pela NATO em quantidade, qualidade e prontidão necessárias, existindo um longo caminho para atingir as metas em 2024 que, fruto dos efeitos negativos da pandemia no crescimento económico nacional, mitigam a real diferença.

Como corolário deste TII, relativamente à QC, “De que forma poderá Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes da partilha de encargos na NATO?”, foi possível, através da identificação dos principais desafios que o país enfrenta para atingir as metas estabelecidas até 2024 e das oportunidades que daí podem surgir, propor os contributos que a seguir se apresentam.

No tocante aos desafios, foram identificados os entendidos como principais, nomeadamente, o financeiro, o ciclo de planeamento e edificação de capacidades e por último a pandemia COVID-19. Relativamente ao primeiro, o mais óbvio, mas impossível de contornar, propõe-se um acréscimo orçamental nas quatro categorias principais (pessoal,



investimento, infraestruturas e operação e manutenção), materializado através das seguintes medidas: aumento do efetivo, aproximando do efetivo máximo autorizado pela tutela; incremento do valor inscrito na LPM, adequando-a aos *Capability Targets* assumidos por Portugal durante o NDPP; reforço da LIM, com o intuito de tornar as infraestruturas militares mais modernas e adequadas às missões atuais; por fim, incremento do orçamento dos Ramos e EMGFA para operação e manutenção.

Neste quadro, é fundamental que os recursos financeiros, sempre escassos face às necessidades, sejam aplicados de forma equilibrada e racional na aquisição de capacidades militares que satisfaçam as lacunas do SF e identificadas durante os CPDM, NDPP e HLGP, evitando duplicações ou a edificação de capacidades que só respondem aos requisitos de determinada organização.

De igual modo, deve ser relevado o papel das FFAA na resposta à pandemia COVID-19, no seu esforço na prevenção, contenção e mitigação da transmissão, através do emprego das suas capacidades e meios, sustentando a sua importância na construção da resiliência nacional, evitando retornar ao declínio dos orçamentos da Defesa. Ainda neste âmbito, a montagem de centros de acolhimento, as ações de sensibilização e formação, as equipas de operadores de plataforma Trace COVID e o apoio do Hospital das Forças Armadas e do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos, entre outras ações e apoios prestados, constituem-se como um bom exemplo da mais valia das FFAA na resposta a crises complexas e na sua vertente de duplo uso.

Distingue-se, por outro lado, evidenciar quer as oportunidades que advêm da necessidade de honrar os compromissos acordados em Gales em 2014, quer outras oportunidades existentes e que estão de certo modo subaproveitadas. Daqui resulta, que Portugal deverá potenciar as possibilidades concedidas pelas iniciativas *Smart Defence* da NATO e os projetos PESCO da UE, para a edificação de capacidades e, em simultâneo, fomentar o envolvimento dos centros de investigação e BTID, permitindo não só colmatar as lacunas existentes como desenvolver o tecido empresarial português, contribuindo para o desenvolvimento da economia nacional. Refira-se, ainda, por outro lado, que o aumento das atividades em ações externas, seja no âmbito das Cooperações no Domínio da Defesa, seja através das Forças Nacionais Destacadas, são uma forma de atingir grande impacto em outras métricas da partilha de encargos com um investimento relativamente reduzido.

Por último, conforme tem sido defendido por Portugal nas diversas Cimeiras NATO, a situação pandémica fornece novos argumentos para que sejam discutidas as métricas



adotadas para a avaliação do desempenho e comprometimento dos Estados-Membros, porquanto gastar mais não significa dotar o país de recursos que contribuam para as capacidades de dissuasão e de defesa coletiva da Aliança.

Em boa verdade, infere-se que os resultados apresentados nesta investigação, permitem constatar a evolução da posição nacional face à partilha de encargos NATO, assim como clarificar a posição de Portugal no seio da Aliança, sustentando assim o OG deste TII.

Entende-se como principal contributo para o conhecimento, o preenchimento de um hiato nacional relativamente à temática, através da apresentação do enquadramento e documentação nacional existente, bem como a proposta de contributos exequíveis para que Portugal consiga ultrapassar os desafios e tirar partido das oportunidades para alcançar o compromisso acordado em 2024.

O decurso da presente investigação compreendeu algumas limitações que importam aquilatar, porquanto condicionaram os resultados obtidos. Em primeiro lugar, o facto do MDN, MNE e Delegação NATO não terem respondido à solicitação de entrevista, limitou a obtenção de informação fulcral para consolidar a posição nacional, ao nível político, relativamente à partilha de encargos na Aliança, mormente face às métricas estabelecidas para 2024.

De igual modo, verificando-se que a informação existente a nível NATO é matéria classificada e que se rege pelo princípio da “necessidade de conhecer”, impossibilitou aprofundar a investigação e apresentar resultados mais sustentados. Apesar de parte desta limitação poder ser colmatada através da classificação deste TII, quando associada à primeira, constata-se que sem uma avaliação política seria difícil correlacionar esta informação e torná-la em uma mais valia para a investigação.

Por último, considera-se que a indisponibilidade da Secretaria-Geral do MDN em tornar acessível os quadros de análise das despesas de Defesa por rúbricas, informação que compila dados dos diversos ministérios que contribuem para o cálculo da despesa de Defesa segundo os critérios NATO, impossibilitou uma análise mais profunda e a apresentação de dados mais concretos e que permitissem acrescentar mais valor ao TII.

No que concerne a estudos futuros, verificando-se que a análise da posição nacional relativamente à partilha de encargos na NATO não pode ser desassociada de uma análise da situação económica do país, porquanto as crises financeiras recentes assim como as necessidades sociais têm provocado um redireccionamento dos recursos financeiros de áreas entendidas como menos críticas para fazer face a situações mais urgentes, deve ser estudado



o impacto das políticas sociais e económicas na degradação dos orçamentos da Defesa Nacional e correlacionar esse desinvestimento com a ausência de perceção de ameaças ao território nacional.

Ainda neste quadro, após Portugal ser confrontado com a pandemia COVID-19, importa estudar de que forma foi afetada a imagem das FFAA e qual a perceção da sociedade em relação ao papel das FFAA na resposta a crises complexas e, nesse âmbito, na eventual aceitação de maior investimento nas FFAA.

Alfim, considera-se como principal implicação prática desta investigação o seu contributo para o enriquecimento do conhecimento acerca do processo de partilha de encargos na NATO, em especial na forma como Portugal contribui para o esforço da Aliança.

Nesta aceção, recomenda-se ao Instituto Universitário Militar a inclusão da análise do contributo de Portugal relativamente à partilha de encargos NATO nos cursos de promoção e qualificação, permitindo um enriquecimento do conhecimento acerca da temática e o esclarecimento de como é avaliada a relação Portugal-NATO.



Referências bibliográficas

- Bernardino, L. M. B. (2019). O Exército Português e os 70 anos da Aliança Atlântica. Uma parceria construtiva. *Revista Militar*, 2609/2610, pp. 769-794. Retirado de <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1446>
- Bogers, M., Beeres, R., & Bollen, M. (2020). NATO Burden Sharing Research along Three Paradigms. *Defence and Peace Economics*, pp. 1-14. doi:10.1080/10242694.2020.1819135
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4.^a Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Cordesman, A. H. (2019, 26 de junho). NATO: Going From the 2% Non-Solution to Meaningful Planning. [Página online]. Retirado de <https://www.csis.org/analysis/nato-going-2-non-solution-meaningful-planning>
- Costa, A. (2018). *Projeção do Governo português para o incremento de despesas de Defesa até 2024*. Lisboa: Autor.
- Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, 1.^a Série, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto-Lei n.º 104/2020, de 22 de dezembro (2020). *Fixa os efetivos das Forças Armadas, em todas as situações, para o ano de 2021*. Diário da República, 1.^a Série, 247, 4-10. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Deni, J. R. (2020). *Security Threats, American Pressure, and the Role of Key Personnel: How NATO's Defence Planning Process is Alleviating the Burden-Sharing Dilemma*. Carlisle: United States Army War College.
- Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro (2014). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. Diário da República, 2.^a Série, 175, 23656-23657. Lisboa: Ministro da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 4101/2018, de 23 de abril (2018). *Diretiva para Ação Externa da Defesa Nacional*. Diário da República, 2.^a Série, 79, 11677-11679. Lisboa: Ministro da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 2536/2020, de 24 de fevereiro (2020). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. Diário da República, 2.^a Série, 38, 36-41. Lisboa: Ministro da Defesa Nacional.



- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2021). *Síntese estatística do emprego público* (4.º trimestre 2020). Retirado de https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2020/SIEP4T/SIEP_2020T4_20210215.pdf
- Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (2019). *Relatório sobre a revisão da Lei de Programação Militar 2018*. Lisboa: Autor.
- Drones, A. J. (2018). *GDP-Based burden sharing in NATO: The politics of defense financing* (Master Thesis of Arts in Security Studies (Europe and Asia)). Naval Postgraduated School, Monterey.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2020). *Manual para o Planeamento Estratégico Militar do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Lisboa: Autor.
- EuroDefense-Portugal. (2020, 24 de fevereiro). A Cooperação Estruturada Permanente, o Fundo Europeu de Defesa e a Lei de Programação Militar 2019-2030 – Segunda Atualização [Página *online*]. Retirado de <https://eurodefense.pt/a-cooperacao-estruturada-permanente-o-fundo-europeu-de-defesa-e-a-lei-de-programacao-militar-2019-2030-segunda-atualizacao/>
- Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., Marreiros, J. P. R., & Santos, L. A. B. (2020). *Normas de Autor do IUM* (3.ª Ed., revista e atualizada). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Ferraz, R. (2020). The Portuguese Military Expenditure from a Historical Perspective. *Defence and Peace Economics*, pp. 1-19. doi:10.1080/10242694.2020.1818424
- Gabinete do Ministro da Defesa Nacional. (2018, junho) *Compromisso de investimento na Defesa*. Paper de informação interna, Lisboa.
- Gaspar, D. J. (2020). *A promoção da indústria de Defesa Nacional face às necessidades das Forças Armadas* (Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2019/2020). Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Gonçalves, J. A. R. dos S. (2015). *Edificação de capacidades através das iniciativas Smart Defence e Pooling and Sharing* (Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2014/2015). Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Henderson, D. R., & Neves, J. C. (Coord.) (2001). *Enciclopédia de Economia*. Lisboa: Principia.



- Hicks, K. H., Rathke, J., Daniels, S. P., Matlaga, M., Daniels, L., & Linder, A. (2018). *Counting Dollars or Measuring Value. Assessing NATO and Partner Burden Sharing* (Report). Washington: Center for Strategic and International Studies, International Security Program.
- Kunertova, D. (2017). One measure cannot trump it all: lessons from NATO's early burden-sharing debates. *European Security*, 26(4), pp. 552–574. doi:10.1080/09662839.2017.1353495
- Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro (2014). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015*. Diário da República, 1.ª Série, 252, 6546(2)-6546(73), Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (2015). *Lei de Enquadramento Orçamental*. Diário da República, 1.ª Série, 178, 7566-7584. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março (2016). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019*. Diário da República, 1.ª Série, 63, 1110(2)-1110(67). Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro (2016). *Grandes Opções do Plano para 2017*. Diário da República, 1.ª Série, 248, 4838-4875. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro (2017). *Grandes Opções do Plano para 2018*. Diário da República, 1.ª Série, 249, 6730-6767. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro (2018). *Grandes Opções do Plano para 2019*. Diário da República, 1.ª Série, 251, 5986-6039. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 3/2020, de 31 de março (2020). *Grandes Opções do Plano para 2020*. Diário da República, 1.ª Série, 64, 337-460. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro (2020). *Lei das Grandes Opções para 2021-2023*. Diário da República, 1.ª Série, 253, 171(289)-171(377). Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio (2015). *Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto*. Diário da República, 1.ª Série, 95, 2554-2558. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 2/2019, de 17 de junho (2019). *Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio*. Diário da República, 1.ª Série, 114, 2982-2985. Lisboa: Assembleia da República.



- Mattelaer, A. (2016). Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing. *Parameters*, 46(1), pp. 25–33. Retirado de <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2821&context=parameters>
- Mattelaer, A. (2017, 05 de maio). Sharing the burden of keeping Europe whole, free and at peace [Página online]. Retirado de <https://www.nato.int/docu/review/articles/2017/05/05/sharing-the-burden-of-keeping-europe-whole-free-and-at-peace/index.html>
- Mesterhazy, A. (2018). *Defence and Security Burden Sharing : New commitments in a new era* (170 DSCTC 18 E rev 1 fin). Brussels: NATO Parliamentary Assembly, Defense and Security Committee.
- Ministério das Finanças. (2021). *Programa de Estabilidade 2021-2025*. Lisboa: Autor.
- Mirones, J., Ferreira, R., & Santiago, J. (2016). *A Indústria de Defesa em Portugal e BTID, uma visão prospetiva* (Trabalho de Investigação de Grupo do CPOG 2016/2017). Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- NEP/INV—001(A1). (2020). *Procedimentos relativos à elaboração de trabalhos de investigação realizados no âmbito de cursos que não atribuem graus académicos*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- NEP/INV—003(A3). (2020). *Estrutura e regras de citação e referenciação de trabalhos escritos a realizar no Instituto Universitário Militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- North Atlantic Treaty Organization. (1949, 04 de abril). *The North Atlantic Treaty* [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2010). Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Brussels: NATO Public Diplomacy Division.
- North Atlantic Treaty Organization. (2014, 05 de setembro). Wales Summit Declaration [página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2016, 09 de julho). Warsaw Summit Communiqué [página online]. Retirado de http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm



- North Atlantic Treaty Organization. (2018a, 11 de julho). Brussels Summit Declaration [página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2018b). *NATO Defence expenditure definition* (PO[2018]0048). Brussels: Private office of the Secretary General.
- North Atlantic Treaty Organization. (2019, 04 de dezembro). London Declaration [página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2020, 24 de setembro). Strategic Concepts [página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2021a, 04 de janeiro). Funding NATO [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm
- North Atlantic Treaty Organization. (2021b, 26 de abril). Deterrence and defence [Página online]. Retirado de https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_133127.htm?selectedLocale=en
- North Atlantic Treaty Organization. (2021c). *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)* (PR/CP[2021]030). Brussels: Public Diplomacy Division.
- Pintat, X. (2013). *From Smart Defence to Strategic Defence: Pooling and Sharing from the start* (Report 146 DSCFC 13 E rev. 1). Brussels: NATO Parliamentary Assembly, Defence and Security Committee.
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. De. (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico* (2.^a Ed.). Novo Hamburgo: Feevale.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 05 de abril (2013). *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, 1.^a Série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, de 19 de abril (2013). *Linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da Defesa Nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma «Defesa 2020»*. Diário da República, 1.^a Série, 77, 2285-2289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Robison, R. R. (2020). NATO burden-sharing: A comprehensive framework for member evaluation. *Comparative Strategy*, 39(3), pp. 299–315. doi:10.1080/01495933.2020.1740574



- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord.) (2019). Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação. (2.^a Ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Weber, S., Weber, Y., & Wiesmeth, H. (2020). Hierarchy of Membership and Burden Sharing in a Military Alliance. *Defence and Peace Economics*, pp. 1-24 doi:10.1080/10242694.2020.1782584
- XX Governo Constitucional. (2015a). *Programa do XX Governo Constitucional 2015-2019*. Lisboa: Assembleia da República.
- XXI Governo Constitucional. (2015b). *Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019*. Lisboa: Assembleia da República.
- XXII Governo Constitucional. (2019). *Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023*. Lisboa: Assembleia da República.
- Zannella, A. (2020). An Analysis of Burden Sharing in NATO and the Problem of Free Riding. *Political Analysis*, 21(5), 1-19. Retirado de <https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1058&context=pa>



Apêndice A — Metodologia da Investigação

Quadro 6 – Metodologia da investigação

TEMA	A partilha de encargos (<i>burden sharing</i>) na NATO – avaliação da evolução e da posição nacional.							
Objetivo Geral	Propor contributos para Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes da partilha de encargos na NATO.							
Objetivos Específicos (OE)		Questão Central	De que forma poderá Portugal superar os desafios e explorar as oportunidades decorrentes da partilha de encargos na NATO?					
		Questões Derivadas		Conceitos	Dimensões	Variável	Indicadores	Técnicas de Recolha de Dados
OE 1	Interpretar a evolução da posição nacional	QD1	De que forma evoluiu a posição nacional?	<i>Defence Investment Pledge</i>	Orçamento (<i>Cash</i>)	Percentagem do PIB afeto a despesas em Defesa	Contribuição MDN	Pesquisa Documental
							Contribuição MAI	
							Contribuição MNE	
							Contribuição MFin	
						Despesa com equipamentos principais como percentagem das despesas em Defesa	LPM, LIM, PIDDIAC e I&D	
OE 2	Analisar a contribuição nacional atual na NATO	QD 2	Qual a contribuição portuguesa atual na NATO?	<i>Burden Sharing</i>	Orçamento (<i>Cash</i>)	Percentagem do PIB afeto a despesas em Defesa	Contribuição MDN	Entrevistas não-estruturadas
							Contribuição MAI	
							Contribuição MNE	
							Contribuição MFin	
						Despesa com equipamentos principais como percentagem das despesas em Defesa	LPM, LIM, PIDDIAC e I&D	



					Capacidades (<i>Capabilities</i>)	NDPP	Implementação dos objetivos de capacidade NATO	
						Forças passíveis de ser empregues em operações/missões	Componente Terrestre	
							Componente Aérea	
							Componente Marítima	
					Forças passíveis de ser mantidas em operações/missões		Componente Terrestre	
							Componente Aérea	
							Componente Marítima	
					Contribuições (<i>Contributions</i>)	Recursos destacados e/ou empregues em operações, missões, compromissos no exterior e outras atividades	Componente Terrestre	
							Componente Aérea	
							Componente Marítima	
						Estruturas de comando NATO	Cargos preenchidos	



Apêndice B — Guião para as entrevistas semiestruturadas

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS CURSO ESTADO-MAIOR CONJUNTO 2020/2021

Guião de entrevista

A partilha de encargos (*burden sharing*) na NATO – Avaliação da evolução e da posição nacional

Contexto

Em 2014, na Cimeira da NATO em Gales, Portugal assumiu o compromisso de aumentar a despesa em Defesa, alcançando no mínimo os 2% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024. Neste âmbito, foi ainda definido que pelo menos 20% dessa verba atribuída à Defesa traduzir-se-ia em investimento, materializado através da aquisição de novos equipamentos e projetos de investigação e desenvolvimento.

O compromisso anteriormente apresentado é designado por *Defence Investment Pledge* (DIP) e engloba o primeiro dos três pilares da partilha de encargos NATO: despesas (*cash*), capacidades (*capabilities*) e contribuições (*contributions*). Neste quadro, segundo os dados disponíveis em fonte aberta pela NATO, Portugal ainda se encontra aquém das metas definidas, não se prevendo que as atinja em 2024, conforme o compromisso assumido.

Destarte, importa para a presente investigação identificar os desafios e oportunidades para a Defesa Nacional, decorrentes do compromisso assumido em Gales, com o propósito de propor contributos para superar esses desafios e explorar as oportunidades decorrentes da necessária partilha equilibrada de encargos entre os diversos países que integram a NATO.

Neste âmbito, importa interpretar a evolução da posição nacional face ao DIP, por forma a verificar o comprometimento nacional face ao compromisso assumido, assim como analisar a contribuição atual na NATO, com o intuito de compreender o comprometimento de Portugal com a organização e apresentar o desvio face às metas estabelecidas.

Para alcançar este desiderato, a presente entrevista procura através das questões infra elencadas, que servem de guia e não se devem constituir como limitação ao conteúdo e informação que considere pertinente partilhar, recolher dados e contributos que permitam responder aos objetivos propostos.



Encontrando-me inteiramente à disposição para qualquer questão ou esclarecimento, agradeço a disponibilidade manifestada e atenção despendida, solicitando a reposta preferencialmente até 12 de abril de 2021.

João Pedro Viana Fragoso Xavier

Major de Artilharia

Discente do Curso de Estado Maior Conjunto 20/21



Civil: 916 016 621

xavier.jpvf@ium.pt

xavier.jpvf@mail.exercito.pt

Rua Pedrouços, 1449-027 Lisboa

Questões

1. Quais os diplomas legais ou documentos oficiais a nível nacional que materializam o compromisso assumido em Gales?
2. Qual o contributo dos diferentes Ministérios para a partilha de encargos NATO?
3. Qual a posição ministerial/da delegação NATO/pessoal face ao compromisso assumido em 2014, na Cimeira da NATO em Gales?
4. Qual a posição ministerial/da delegação NATO/pessoal relativamente às métricas quantitativas utilizadas para a avaliação da partilha de encargos NATO?
5. Existindo diversos estudos que propõe métricas qualitativas para medir a contribuição dos Estados Membros, qual o entendimento ministerial/da delegação NATO/pessoal sobre esta temática?
6. Na visão ministerial/da delegação NATO/pessoal, quais são os desafios nacionais para o cumprimento da meta definida para 2024?
7. Decorrente do ponto anterior, que oportunidades podem surgir?
8. Qual o impacto da pandemia COVID-19 para o alcance das metas estabelecidas? Poderão alguns gastos/investimentos afetos à pandemia contribuir para se atingirem as metas estabelecidas?
9. Tendo Sua Excelência o Primeiro-Ministro assumido que Portugal ficará aquém dos 2% do PIB afeto à Defesa em 2024 (prevendo-se que se fixe entre os 1,66% e os 1,98%), mesmo contabilizando o eventual apoio da União Europeia, que impactos poderão resultar para o país?
10. Na visão ministerial/da delegação NATO/pessoal será colocado em causa o comprometimento de Portugal com a NATO?



Apêndice C — Entidades entrevistadas

Tabela 1 – Entidades entrevistadas

Código	Tipo de Entrevista	Posto	Nome/Entidade	Função	Data	Observações
E1	Semiestruturada		Ministério da Defesa Nacional			Não respondida
E2	Semiestruturada		Ministério dos Negócios Estrangeiros			Não respondida
E3	Semiestruturada		Delegação NATO			Não respondida
E4	Semiestruturada	BGEN	Nuno Lemos Pires	Subdiretor Geral de Política de Defesa Nacional (MDN)		Encaminhada para CFr Oliveira
E5	Exploratória	COR	António Martins Gomes Leitão	Assessor na Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (MDN)	13jan21	MS Teams
E6	Exploratória	COR	António Alberto Crispim Paradelo	Assessor na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (MDN)	11jan21	Presencial
E7	Não-Estruturada	CMG	Carlos Manuel Pereira Mendes	Direção de Serviços de Armamento e Equipamento (DGRDN/MDN)	16mar21	MS Teams
E8	Não-Estruturada	CFR	Diogo Inácio da Rocha Guerreiro de Oliveira	Direção de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa (DGPDN/MDN)	11mar21	MS Teams
E9	Exploratória	CFR	António Jorge Oliveira Marques	Adjunto da Repartição de Prospetiva e Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM/EMGFA)	19nov20	Presencial
E10	Semiestruturada		Jorge Aranda	Diretor de Serviços para assuntos de Segurança e Defesa na Direção-Geral de Política Externa (MNE)		Não respondida
E11	Não-Estruturada		Catarina Nunes	Vogal do Conselho de Administração na IdD-Portugal <i>Defence</i>	29abr21	MS Teams
E12	Exploratória		Nuno Miguel Quaresma	<i>Defence Policy and Planning Committee Secretary Officer</i> na NATO	27jan21	Skype



Apêndice D — Extratos das entrevistas

Tabela 2 – Extratos das entrevistas dirigidas

Código	Temática/Súmula da resposta
	Origem DIP
E12	O compromisso de Gales visa, essencialmente, garantir que os países adquirem as capacidades militares que permitam ao SACEUR dispor de um conjunto de Forças adequado para fazer face às ameaças com que a NATO se vê confrontada.
	Documentação Nacional
E7	Não existe documentação oficial que reflita nitidamente o compromisso de Gales, encontrando-se apenas vertido nos Programas de Governo e Grandes Opções do Plano algumas linhas gerais relativamente à temática. Relativamente aos assuntos da União Europeia, a Assembleia da República tem competências próprias para acompanhar estes assuntos, no entanto, relativamente à NATO, os diversos assuntos apenas são discutidos nas audições da Comissão Parlamentar de Defesa. A informação relativa à partilha de encargos NATO é informação compilada pela própria organização, sendo difundida aquando das reuniões ministeriais e de Chefes de Governo.
E8	Apesar do compromisso ser muitas vezes referido em discursos do Primeiro-Ministro e Ministro da Defesa Nacional, o único documento oficial que espelha a posição nacional é a carta enviada ao SG da NATO. Existe diversa documentação interna do MDN, vertida em documentos de trabalho, que visam a preparação das reuniões ministeriais, no entanto, esses apontamentos são de suporte interno e não são publicados.
	Posição Nacional
E7	O Ministro da Defesa afirmou por diversas vezes que a simples contabilização da despesa com Defesa era demasiado redutora para Portugal, uma vez que, na sua opinião, o contributo nacional para as missões e operações NATO era demasiado importante para ser negligenciado. Nesse sentido, houve uma pressão para que fossem de igual forma contabilizadas as contribuições de Forças nacionais para a NATO e outras organizações, como a ONU e UE.
E8	A posição nacional é avaliada pela NATO de acordo com sete métricas, agrupadas em três pilares. Orçamento, capacidades e contribuições. A posição nacional não pode ser apenas medida com recurso ao DIP, devendo ser equacionada de igual forma a contribuição com Forças para operações e missões da NATO e outras organizações às quais Portugal pertence. O comprometimento nacional em atingir o DIP, pode ser constatado com o facto do Governo em 2020, durante a situação pandémica e necessidade de afetar recursos para outras áreas, não ter realizado qualquer alteração ao orçamento da Defesa. Anualmente, nas reuniões ministeriais, é difundido o <i>Defence Planning Capability Report</i> , onde consta a avaliação de todos os países da Aliança face às sete métricas que espelham a partilha de encargos.
	Contabilização das despesas de Defesa
E7	Existe uma disparidade entre os dados nacionais e os dados difundidos pela NATO e isso deve-se ao facto de Portugal utilizar diferentes referências para o apuramento do PIB. Por vezes é utilizado como referência a projecção do MFin, outras vezes a do Instituto Nacional de Estatística ou mesmo do Banco de Portugal, dependendo do momento em que são submetidos os dados nacionais para a NATO. Já a NATO para garantir a uniformização de todos os países utiliza os valores da OCDE. As regras de contabilização das despesas de Defesa são difundidas de dois em dois anos, antes da realização dos <i>surveys</i> realizados pela NATO com as delegações nacionais. Na contabilização de despesas com Defesa, a NATO considera alguns parâmetros que no caso nacional não se encontram na alçada do MDN, nomeadamente um batalhão da GNR no caso do MAI, valores de reformas e pensões no âmbito do MFin e contribuições para a NATO na alçada do MNE.



E8	Na contabilização das despesas com Defesa, existem diversos documentos da Secretaria-Geral do MDN que vertem os contributos dos diversos Ministérios. O maior contributo é do MDN, sendo contabilizado todo o seu orçamento. Inclui despesas com pessoal, operação e manutenção, aquisição e construção, pesquisa e desenvolvimento e as contribuições para os Fundos NATO. Do MFin, são englobadas as pensões de reforma dos militares e civis, assim como as pensões aos ex-combatentes. O MNE é responsável por parte dos fundos da NATO, nomeadamente o Civil Budget, assim como as despesas da Delegação NATO. Do MAI, é contabilizado todo o orçamento de um Batalhão da GNR. As despesas da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil não são contabilizadas para efeitos do cálculo de despesa com Defesa. Importa realçar que existem diferenças entre os valores nacionais e os da NATO relativamente à % do PIB afeto às despesas de Defesa. Essa diferença deve-se ao facto da NATO utilizar como referência os dados da OCDE, enquanto Portugal utiliza os valores de crescimento disponibilizados pelo Banco de Portugal, MFin ou Instituto Nacional de Estatística.
Evolução das despesas de Defesa	
E7	No momento em que foi solicitado a Portugal a apresentação do plano nacional para o cumprimento das métricas definidas em Gales, o Primeiro-Ministro reuniu-se com o Secretário de Estado do Orçamento e Ministro da Defesa para verificar como Portugal poderia aproximar-se dos valores definidos. Os orçamentos da Defesa só podem crescer através de alguns vetores. Podem crescer por despesas com pessoal, despesas com funcionamento das instituições ou por efeito do aumento do investimento. Foi então acordado que seria aumentado o investimento através da Lei de Programação Militar.
E8	Excluindo esta situação excecional, que advém da pandemia COVID-19, não existe grande margem para aumentar consideravelmente os orçamentos de Defesa e, nesse sentido, é difícil atingir valores superiores aos 1,5% do PIB com despesas de Defesa. As despesas atuais das FFAA na resposta à COVID-19 têm sido colmatadas com os próprios orçamentos dos Ramos, não havendo para já um reforço dos orçamentos para responder a esta situação específica.
Evolução das despesas com equipamentos principais	
E8	Relativamente ao investimento, são contabilizadas essencialmente a LPM, LIM, PIDDAC e os centros de investigação das FFAA. Apesar do investimento considerável ao nível das capacidades na LPM 2019, não se prevê que na próxima LPM, em 2022, se consiga ir muito mais além. No entanto, decorrente dos <i>targets</i> definidos pela NATO, caso seja decidido que Portugal tem de edificar determinada capacidade, a mesma terá de ser vertida na revisão da LPM.
Desafios	
E8	O principal desafio é o financeiro e não se vê como muito realista aumentar o orçamento de Defesa. O Primeiro-Ministro afirmou, na Carta de resposta ao SG NATO, que Portugal poderia alcançar os 1,98% do PIB com recurso a Fundos Europeus, no entanto, não foi materializado como seria efetuado.
E12	O grande desafio é encontrar formas para que Portugal consiga alcançar os 2% do PIB em despesas de Defesa, mas de forma a que essas despesas se traduzam numa contribuição real para os objetivos da NATO. Em alguns fora, tem sido discutido o papel e as capacidades da NATO para fazer face a crises complexas, como esta situação pandémica que atravessamos. Num período onde é necessário reforçar os orçamentos de outros Ministérios, importa encontrar uma forma de justificar a manutenção ou incremento dos orçamentos de Defesa.
Oportunidades	
E8	O país deveria investir mais na área da investigação e desenvolvimento, tornando-a num catalisador para a obtenção das capacidades em falta.
E11	Existe um grande interesse em desenvolver as áreas da inovação, investigação e desenvolvimento, procurando construir uma indústria de Defesa conforme existe noutros países. A BTID procura, através da capacidade sobranse das nossas empresas, corresponder às necessidades de FFAA de outros países, tornando-se assim em fonte de receita.
E12	A investigação e desenvolvimento são áreas subaproveitadas que deveriam ser entendidas como um vetor potenciador da economia nacional. Apesar das capacidades de <i>civil preparedness</i> não serem contabilizadas como despesas de Defesa, a situação pandémica abre uma janela de oportunidade para que novas categorias de despesa sejam equacionadas.
Impacto do incumprimento do compromisso de Gales	



E8	Ao contrário da União Europeia, onde o não cumprimento de determinados critérios é penalizado com menos acesso a Fundos, na NATO isso não se verifica. Apesar da posição nacional ficar fragilizada, trata-se apenas de um problema de credibilidade momentânea.
Base Tecnológica e Industrial de Defesa	
E11	A Portugal Defence procura responder às necessidades elencadas pelas FFAA, facilitando a interação entre as empresas produtoras, essencialmente PME's, e os Ramos. Para além da Defesa, procuramos envolver outras entidades, como o Ministério dos Negócios Estrangeiros para promover a industria nacional. Este ano vai ser disponibilizado pela primeira vez o Fundo Europeu de Defesa, que visa potenciar novas capacidades para a Defesa dos diferentes Estados, com o intuito de criar uma defesa europeia interoperável. A Portugal Defence está atualmente a fazer o mapeamento de todas as fontes de financiamento que possam ser rentabilizadas pelas empresas nacionais. Se conseguirmos garantir o cofinanciamento para investir em determinada capacidade, iremos libertar verbas para aplicar em novos investimentos.



Apêndice E — Sinopse legislativa e Programas de Governo

Tabela 3 – Sinopse legislativa e Programas de Governo

Diploma Legal/Programa do Governo	Excertos com relevo para a investigação
Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro. Grandes Opções do Plano para 2015	<ul style="list-style-type: none">– Na OTAN, Portugal prosseguirá com os seus compromissos, respeitando o espírito de coesão e solidariedade que caracterizam a Aliança Atlântica.– A reforma «Defesa 2020» definiu, como medidas de enquadramento do planeamento integrado de longo prazo na defesa nacional, em 1,1 % ($\pm 0,1$) do PIB, o compromisso orçamental estável para a defesa nacional e foi enunciado um nível de ambição para as Forças Armadas.– Ajustamento dos rácios de despesa: 60 % em pessoal, 25 % em operação e manutenção e 15 % em investimento em capacidades, incluindo, investigação, desenvolvimento e inovação, progressivamente e até 2020.
Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março. Grandes Opções do Plano para 2016-2019	<ul style="list-style-type: none">– A afirmação de uma defesa nacional capaz de garantir os nossos objetivos vitais enquanto Estado soberano, independente e seguro, depende da capacidade de assegurar a Portugal a existência de Forças Armadas adaptadas às principais ameaças do ambiente estratégico atual, com forças, meios e organização capazes e resilientes, que se adaptem à mudança e complexidade dos riscos e das ameaças e à sua natureza cada vez mais imprevisível e cada menos antecipável.
Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro. Grandes Opções do Plano para 2017	<ul style="list-style-type: none">– No atual contexto geoestratégico, caracterizado pela complexidade e dificuldade na antecipação das ameaças, qualificado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas como «ameaça global sem precedentes à paz e segurança internacionais», importa assegurar Forças Armadas modernas, capazes, motivadas e resilientes que, com meios, forças e organização adequadas possam responder eficazmente às missões que lhes sejam atribuídas ao serviço do País e dos seus cidadãos.
Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro. Grandes Opções do Plano para 2018	<ul style="list-style-type: none">– Mantém de uma forma geral as mesmas considerações elencadas nas Grandes Opções do Plano para 2017.
Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro. Grandes Opções do Plano para 2019	<ul style="list-style-type: none">– Consolidar o processo de implementação da Lei de Programação Militar, promovendo uma racional afetação de recursos, um aumento progressivo do investimento em capacidades e estabelecendo, de modo claro, as prioridades de investimento.
Lei n.º 3/2020 de 31 de março. Grandes Opções do Plano para 2020	<ul style="list-style-type: none">– No quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), Portugal continuará a valorizar a dimensão política da Aliança, quer na defesa coletiva, quer na projeção de estabilidade e na segurança cooperativa.– No âmbito da NATO, em julho de 2018, Portugal renovou, calendarizou e planificou o compromisso de aumentar a despesa em Defesa, apontando para um rácio entre 1,66 % e 1,98 % do PIB em 2024, o que exige que os ganhos decorrentes deste esforço sejam mensuráveis e tenham um impacto positivo sobre a economia nacional.– Também a Lei de Programação Militar, recentemente revista, constitui o principal instrumento financeiro plurianual para a Defesa Nacional e materializa uma estratégia de médio e longo prazo para a edificação das capacidades militares, assente no desenvolvimento da inovação e gerando valor acrescentado para a economia nacional.– Em linha com as metas assumidas no quadro da NATO e ao abrigo da Lei de Programação Militar (LPM) recentemente aprovada, importa modernizar e reforçar as capacidades militares. Contudo, a racionalização de meios impõe que se centralize cada vez mais o investimento nas áreas em que a intervenção das Forças Armadas é mais necessária.



	<ul style="list-style-type: none">– Fomentar a participação em programas conjuntos, no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente e do Fundo Europeu de Defesa, mas também junto da Agência Espacial Portuguesa, da Agência Europeia de Defesa, da NATO e de outros programas cooperativos.
Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro. Grandes Opções do Plano para 2021-2023	<ul style="list-style-type: none">– É necessário prosseguir a adaptação da Defesa Nacional e a transformação das Forças Armadas, por forma a responder tanto aos desafios da inovação tecnológica cada vez mais acelerada, incluindo as novas ameaças decorrentes da utilização abusiva do ciberespaço, como aos compromissos assumidos com os nossos aliados, que representam uma garantia coletiva vital na dissuasão de ameaças à nossa segurança.– A Lei de Programação Militar será executada, assente no desenvolvimento da inovação e gerando valor que se traduza num efeito multiplicador da capacidade operacional, nomeadamente apostando em programas conjuntos e de duplo uso, isto é, que tenham uma aplicabilidade em missões civis, como a experiência da resposta à COVID-19 mostrou ser fundamental.– Desta forma, a economia da Defesa poderá ter um papel fundamental na tarefa prioritária de recuperação da crise pandémica e de renovação da economia portuguesa de 2021 em diante.– A despesa em Defesa é, em primeiro lugar, um investimento nas capacidades necessárias para garantir a liberdade, a segurança e a salvaguarda da vida dos portugueses, mas é igualmente um investimento no tecido económico, na inovação tecnológica, em empresas pequenas, médias e grandes, em novos empregos, e numa maior capacidade exportadora.
Programa do XX Governo Constitucional	<ul style="list-style-type: none">– Promover o apoio à internacionalização das empresas da Economia de Defesa, prosseguindo e incrementado o apoio à atividade da IDD - Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais, incentivando a participação da indústria de Defesa Nacional em programas conjuntos, com enfoque em nichos de excelência no âmbito da Agência Europeia de Defesa, da NATO e de outros programas cooperativos.– Reforçar a participação das Forças Armadas em missões de cooperação e internacionais de apoio à paz e à segurança, no âmbito dos compromissos assumidos na ONU, NATO e UE.– Proceder a uma aproximação gradual aos compromissos internacionais assumidos, nomeadamente os que resultam da nossa vinculação à NATO e UE, valorizando as componentes conjuntas e o aprofundamento dos programas <i>Smart Defence</i> e <i>Pooling and Sharing</i>, respetivamente.– Membro fundador da NATO, Portugal tem nela uma participação ativa. Naturalmente, para um Estado com a nossa dimensão as garantias de segurança proporcionadas pela Aliança Atlântica são cruciais. Nessa medida, Portugal tem todo o interesse em que se cumpram os objetivos delineados na cimeira da NATO realizada no País de Gales.
Programa do XXI Governo Constitucional	<ul style="list-style-type: none">– A defesa nacional, tendo como principais objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade e defesa do território bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional, encontra na ação das Forças Armadas um instrumento essencial de política externa, nomeadamente no contexto da OTAN, da UE, da ONU e da CPLP e de outras organizações regionais.– A existência de uma indústria de Defesa é crucial para a efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões das Forças Armadas. Por outro lado, as indústrias de Defesa estão, hoje em dia, associadas a tecnologias de elevado valor acrescentado, capacidade de exportação e criação de emprego qualificado.



Programa do XXII Governo Constitucional	<ul style="list-style-type: none">– Por sua vez, no âmbito da NATO, em julho de 2018, Portugal renovou, calendarizou e planificou o compromisso de aumentar a despesa em Defesa, apontando para um rácio entre 1,66% e 1,98% do PIB em 2024. É crucial que os ganhos decorrentes deste esforço sejam mensuráveis, concretos e tenham um impacto positivo sobre a economia nacional.– Em linha com as metas assumidas no quadro da NATO e ao abrigo da Lei de Programação Militar recentemente aprovada, os próximos tempos serão caracterizados pela modernização e pelo reforço das nossas capacidades militares. Por outro lado, a racionalização de meios impõe que se centralize cada vez mais o investimento nas áreas em que a intervenção das Forças Armadas é mais necessária.– A existência de uma indústria de Defesa é crucial para a efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões das Forças Armadas. Acresce que, fruto do movimento europeu em curso, este setor pode reforçar o seu papel de desenvolvimento da inovação, mantendo e reforçando o emprego qualificado e promovendo e estimulando a especialização e a capacidade de exportação das empresas que operam em Portugal.
---	---